

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE

L'Indemnité accordée par certaines Lois aux individus atteints par leurs dispositions

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 4 Juin 1907, à 4 heures

PAR

Pierre RAYMOND

Président : M. LARNAUDE, professeur
Suffragants { *MM. CHAVEGRIN, professeur*
GARÇON, professeur

PARIS

IMPRIMERIE BONVALOT-JOUBE

15, Rue Racine, 15

1907

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE

L'Indemnité accordée par certaines Lois aux individus atteints par leurs dispositions

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 4 Juin 1907, à 4 heures

PAR

Pierre RAYMOND



Président : M. LARNAUDE, professeur

Suffragants { *MM. CHAVEGRIN, professeur*
GARÇON, professeur

PARIS

IMPRIMERIE BONVALOT-JOUVE

15, Rue Racine, 15

—
1907



Digitized by the Internet Archive
in 2026

DE

L'Indemnité accordée par certaines Lois

Aux individus atteints par leurs dispositions

INTRODUCTION

« Les lois, d'après Montesquieu, sont les rapports nécessaires, qui dérivent de la nature des choses (1) ». Cette définition, qui s'applique très bien aux sciences de la nature, n'est pas moins exacte dans l'ordre des sciences sociales. C'est, en effet, une grande vérité qu'il ne faut pas perdre de vue que les lois sont des rapports nécessaires, et que l'office du législateur doit être, non de poser arbitrairement telle ou telle règle, mais de constater quels sont ces rapports, qui, résultent de la nature des choses,

1. *De l'esprit des lois*. Livre I, chap. I.

selon les circonstances, le climat, la configuration du pays, etc...

Le législateur a donc pour rôle constant d'adapter les lois au milieu social, et cela, non seulement dans l'espace mais aussi dans le temps. Telle mesure qui correspondait aux aspirations de nos ancêtres a perdu aujourd'hui toute ou partie de sa valeur, il est urgent de la remplacer, de la rajeunir. « Les changements sont indispensables, la vie économique, politique, change, et le droit doit la suivre dans ses transformations (1) ». Les exemples afflueraient pour montrer cette nécessaire évolution de la loi. Ainsi, l'extension toujours croissante de l'industrie, du commerce, de l'agriculture, le développement intellectuel, scientifique, artistique, le progrès des idées de justice sociale, etc... sont venus créer des besoins nouveaux, et porter des aliments nouveaux à la législation.

« La loi, disait Portalis dans la discussion du Code civil, établit, conserve, change, modifie, perfectionne, détruit ce qui est, elle crée ce qui n'est pas encore. Le pouvoir législatif est la toute puissance humaine ». Or, quoique essentiellement nécessaires, tous ces changements, toutes ces modifications ne se font pas sans froissements, sans atteindre, plus ou moins, les individus dans leurs biens,

1. M. Larnaude, *Revue de Droit public*, 1902, p. 16.

sans amener une véritable perturbation dans leur situation, leur façon de vivre.

Les lois sont faites dans l'intérêt général, non dans l'intérêt de tous, mais dans celui du plus grand nombre possible. Elle ne peuvent satisfaire tout le monde, le point important est qu'elles servent l'intérêt public. Il ne faut certes pas avoir le mépris des minorités infiniment respectables, mais il est naturel que l'intérêt d'un grand nombre ait la prédominance sur celui de quelques-uns.

Il s'ensuit que, des mesures générales peuvent atteindre une certaine catégorie d'individus, plus ou moins importante selon les cas, tantôt directement ou indirectement, tantôt tacitement ou expressément. Ces atteintes sont parfois peu ou pas perceptibles, elles le sont quelquefois beaucoup, mais à des degrés fort différents. Dans le même ordre d'idées, certains dommages sont supportés par la nation toute entière. Ce sont ceux qui résultent de l'existence même de l'autorité sociale, du poids et des frais de l'administration publique. Ainsi, le préjudice qu'occasionne l'impôt est le même pour tous les citoyens. Mais il est des cas où la charge retombe inégalement sur les administrés, où elle ne peut être imposée qu'à un nombre relativement restreint d'entre eux. C'est ainsi que les lois qui créent des monopoles au profit de l'Etat ont pour résultat la suppression de certaines industries privées. Certai-

nés lois même suppriment directement des professions, où normalement pouvait s'exercer l'activité humaine, et cela dans l'intérêt général. Enfin, pour ne pas citer outre mesure des exemples, les dommages de toute sorte qu'occasionne la guerre n'atteignent que les biens situés sur le théâtre des opérations militaires.

De tels préjudices sont spéciaux. Ils ne sont infligés qu'à un petit nombre de citoyens, tout en ayant pour but l'accroissement des richesses matérielles de l'Etat ou la défense de la nation. Notre conscience ne semble-t-elle pas réprouver cette inégalité de sort ? Tous les membres de l'Etat, semble-t-il, ont droit à une protection égale de leurs intérêts. Dès lors, n'est-il pas équitable de faire supporter à l'Etat le poids de ces dommages causés ? La loi a été faite dans l'intérêt de tous, la toute justice semble imposer à tous la réparation de la lésion en accordant des indemnités.

Tel sera bien le but de notre étude. Nous ne chercherons pas cependant à édifier une théorie sur la responsabilité de l'Etat, ni sur la garantie des droits individuels. Notre but sera beaucoup plus modeste.

Nous établirons donc en premier lieu que, dans l'état actuel de la législation l'Etat ne peut pas être tenu à accorder des indemnités sans une disposition expresse de la loi.

Dans un second chapitre nous rechercherons, s'il serait possible pratiquement d'étendre la responsa-

bilité de l'Etat à tous les dommages causés par une loi aux particuliers en nous restreignant spécialement au droit de propriété.

Nous verrons enfin les solutions qui ont été adoptées par le législateur lorsqu'il a lésé des intérêts individuels.

CHAPITRE PREMIER

**Il ne peut y avoir d'indemnité sans
une disposition expresse de la loi**

Très souvent des lois causent de véritables dommages aux particuliers. C'est là un fait qui ne demande ni de longs commentaires, ni de nombreux exemples. Par contre, il est remarquable, ainsi que nous le verrons plus amplement dans la suite, que les dédommagements ont été plutôt rares, qu'ils se sont appliqués à des cas bien précis, à des expropriations par trop criantes.

Bien plus, alors que la loi accorde des indemnités à des individus dont les intérêts ont été atteints, pour une lésion sensiblement analogue, ces mêmes intérêts ont été méconnus, apparemment sans raison.

Certains jurisconsultes ont pensé que le législateur avait volontairement négligé d'accorder des dédommagements, ou tout au moins qu'il remettait

tacitement le soin aux tribunaux d'appliquer les principes, les règles contenues dans des lois antérieures. D'autres ont pensé que, des lésions de ce genre étant absolument injustes, il fallait s'efforcer d'appliquer certaines règles de droit privé, qui font supporter à celui qui a causé un dommage la charge de le réparer. D'autres enfin ont vu dans les lois constitutionnelles, des limitations aux pouvoirs du législateur ou encore des garanties aux droits individuels.

Nous allons donc établir qu'il n'est pas possible d'appliquer ici des règles de droit privé ; que dans la législation française ou dans les législations du même ordre, une loi même inconstitutionnelle est obligatoire ; qu'il n'y a aucun recours juridictionnel contre la loi, qu'aucun tribunal ne peut interpréter la volonté du législateur.

SECTION I

L'Etat n'est pas soumis aux règles de responsabilité de droit commun.

La responsabilité de l'Etat serait soumise, dans tous les cas, aux règles du droit privé. Telle est en France l'opinion de certains commentateurs du Code civil : Demolombe, Aubry et Rau, etc... C'est aussi l'idée soutenue en Allemagne, par Gierke notam-

ment, et en Italie par Meucci. « Il faut, dit Gierke (1), déclarer l'Etat, les communes et les autres corporations de droit public, responsables d'après les règles du droit privé, du dommage causé par la faute de leurs organes, dans l'exercice de la puissance publique. Car il ne s'agit nullement là, comme les auteurs récents l'ont souvent prétendu, d'une responsabilité spéciale d'après le droit public. Au contraire, cette responsabilité se tire des principes du droit privé qui, dans le doute, sont applicables à ces personnes morales. » Meucci (2) n'est pas moins affirmatif : « Le droit public n'est pas une sphère d'immunité et d'inviolabilité, une antithèse du droit privé. Il n'est pas autre chose que l'application du droit au rapport de l'Etat, lequel est soumis, comme tout autre être juridique, à la règle de la coexistence et de l'harmonie des droits. Le principe qu'il n'y a pas de droit contre le droit régit le domaine juridique tout entier. Il s'ensuit que l'Etat, libre tant qu'il reste dans sa sphère d'action légitime, s'il en sort et offense le droit d'autrui, doit réparation. »

Les auteurs français invoquent l'article 1382 du Code civil : « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute

1. Gierke. *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtprechung*, 1887, p. 794.

2. Meucci. *Della responsabilità indiretta della amministrazione pubblica* (Archivò Guiridichio, t. XXI, p. 368).

duquel il est arrivé à le réparer. Ce principe ne peut concerner les rapports des individus et de l'Etat (ce dernier agissant comme puissance publique), il règle seulement une situation entre particuliers. « Quand l'article 1382 pose la règle générale de la responsabilité, il déclare l'homme responsable ; c'est-à-dire l'individu, il agit comme pouvoir, ses actes ne tombent donc pas sous l'application de la loi civile (1). »

Lorsque l'Etat exerce la puissance publique, le rapport qui l'unit lui Etat au particulier, est d'une nature différente au rapport qui unit les particuliers entre eux ; ces derniers en effet lui sont soumis et lui doivent obéissance. Alors qu'un particulier ne peut avoir une obligation envers un autre que s'il l'a prise volontairement par contrat, ou si elle résulte de la loi à raison d'une certaine situation de fait dans laquelle il se trouve, au contraire l'Etat ne contracte pas, n'est nullement obligé, il commande. Il dira à un propriétaire : que vous vouliez ou non me vendre votre immeuble, je vous en enlève la propriété ; je vous exproprie.

D'autre part, croyons-nous, il n'y a pas lieu de distinguer dans l'Etat législateur, les cas où il commet des fautes de ceux où il n'en commet pas. Le législateur ne peut pas commettre de fautes contre

1. Laurent. *Principes de droit civil*, t. XX, n° 418.

le droit puisqu'il en est le seul créateur ; du moment que les droits individuels sont contraires au droit actuel, ils n'existent pas et ne peuvent par suite donner lieu à des dommages-intérêts (1).

« Peu importe(2), dit Larombière, que dans l'exercice régulier et prudent de son droit (un particulier) ait causé quelque dommage à un tiers. Comme l'action en dommages-intérêts a essentiellement son principe dans la violation du droit d'autrui, à défaut de ce droit, elle manque de base légale à l'égard du prétendu contrevenant... Si des faits accomplis par les simples particuliers, nous nous élevons à ceux qui le sont par l'Etat lui-même, nous voyons qu'ils sont régis par les mêmes principes. »

Cette idée découle naturellement du principe de souveraineté. Celui qui est souverain est au-dessus de tout ; il ne peut connaître aucun obstacle à sa souveraineté, car celui qui en dresserait participerait lui-même à la souveraineté. Le législateur a le pouvoir souverain de faire la loi, si la loi est en contradiction avec une précédente, il ne viole pas cette dernière, il la modifie, il l'abroge. « S'il (3) s'agit de souveraineté législative... aucun recours n'existe contre l'Etat. Ici souveraineté et irresponsabilité

1. Telle n'est pas notre opinion au point de vue théorique, mais nous faisons en ce moment une étude *de droit positif*.

2. Larombière. *Des obligations*, 1857, p. 690.

3. M. Larnaude. *Revue pénitentiaire*, janv. 1896, p. 9.

vont de conserve... » — « La loi (1) est un acte de souveraineté, et le propre de la souveraineté est de s'imposer à tous sans qu'on puisse réclamer d'elle aucune compensation. »

Ce principe de l'irresponsabilité de l'Etat est admis par le plus grand nombre des auteurs ; c'est aussi celui de la jurisprudence, ainsi que nous le verrons.

Une considération d'ordre plus pratique vient encore confirmer cette irresponsabilité de l'Etat. En effet « il ne faut pas non plus perdre de vue que, dans le système du Code civil, celui qui répare un dommage causé par sa faute, ou par celle de ses préposés, y pourvoit de ses propres deniers, tandis que l'Etat ne peut y pourvoir qu'avec les deniers des contribuables étrangers à la faute commise (2). » Le législateur a seul le droit de disposer des finances publiques ; c'est lui seul qui détermine les recettes et les dépenses : dès lors, dans telle circonstance, son silence doit être considéré non comme un oubli de sa part, comme un mandat tacite, mais comme l'expression de sa volonté, dans le sens de la non-indemnisation.

1. Laferrière. *Traité de la juridiction administrative*, éd. 1896, t. II, p. 13.

2. Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 183.

SECTION II

Les garanties constitutionnelles

Mais n'a-t-on pas essayé d'apporter des limitations à ce pouvoir arbitraire, à cette omnipotence qui n'est pas sans offrir des inconvénients redoutables. « La tyrannie des législateurs, écrivait Jefferson, est et sera encore bien des années le danger le plus redoutable. »

Or « il y a au-dessus du législateur des principes qui s'imposent ; ce sont des règles d'éternelle justice qui lui commandent de respecter le droit d'autrui dans toutes ses manifestations légitimes et en dehors desquelles il n'y a plus qu'arbitraire et tyrannie » (1). On a parfaitement compris qu'il était imprudent de donner des attributions sans borne au pouvoir législatif ; dans la plupart des pays (2)

1. Morizot-Thibaut. *De la formation du pouvoir législatif dans la Constitution des Etats-Unis d'Amérique.*

2. Cependant l'Angleterre, le pays qui se montre peut-être le plus respectueux des droits des citoyens, ne possède pas à proprement parler de constitution ou, comme le dit Dareste (*Les constitutions modernes*, t. I, p. 42), « de statut fondamental organisant les pouvoirs de l'Etat et fixant les règles de Droit public », mais des lois votées par le Parlement dans la même forme que les lois ordinaires.

on a cru nécessaire de consacrer dans les textes constitutionnels ces règles d'éternelle justice. On a pensé que l'inscription solennelle des droits des citoyens dans des textes clairs et nets garantirait à tout jamais de l'arbitraire.

Le législateur ordinaire a été subordonné à un législateur supérieur; la modification de la constitution a donc été soumise à un pouvoir constituant; certains droits fondamentaux ont été proclamés dans l'acte constitutionnel, de façon à les mettre hors d'atteinte du législateur; on a déterminé enfin les limites dans lesquelles le Parlement pourrait exercer ses attributions législatives.

Le Parlement ainsi limité respectera-t-il les règles qui lui sont tracées? Fort de sa puissance, ne serait-il pas amené à enfreindre les lois constitutionnelles? Une sanction serait alors nécessaire et cette sanction n'existe dans aucun pays d'Europe (1). Les droits individuels n'ont dès lors aucune garantie. « Le législateur a sans doute l'obligation générale d'apporter dans l'exercice de sa souveraineté une certaine prudence à ne pas blesser inutilement les intérêts privés. Mais la faute qu'il commettrait en manquant à cette obligation reste, faute de sanction, hors du domaine juridique (2). »

1. Exception faite cependant pour la Grèce et la Norvège.

2. M. Michoud. « Responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses agents. » (*Revue de droit public*, 1895, t. IV, p. 253).

Aux Etats-Unis la règle est tout autre. Les tribunaux ont la faculté d'apprécier la validité de l'acte législatif. Cet acte a-t-il violé la constitution, a-t-il méconnu les droits déclarés inviolables, il sera déclaré inconstitutionnel et ne pourra recevoir nulle application.

Dans les pays d'Europe le pouvoir judiciaire n'a pas été institué le gardien de nos lois constitutionnelles. En France, en particulier, « les tribunaux ne peuvent prendre directement ou indirectement, aucune part à l'exercice du pouvoir législatif, ni empêcher ou suspendre l'exécution des décrets du Corps législatif sanctionnés par le Roi à peine de forfaiture » (Loi des 16-24 août 1790). Bien plus le Code civil dans ses articles 4 et 5 décide que les tribunaux ne peuvent refuser d'appliquer la loi.

Dès lors, en droit, aucun texte, aucun pouvoir ne vient limiter le législateur. « La responsabilité de l'Etat (1) reste toujours d'ordre purement moral, et ne peut donner lieu à aucune condamnation pécuniaire, pas plus contre l'Etat lui-même que contre les personnes qui ont participé à la délibération législative... La question d'indemnité reste toujours une simple question d'interprétation de la volonté du législateur lui-même ; il n'appartient qu'à lui d'apprécier si le sacrifice qu'une loi impose à l'in-

1. Michoud, *op.cit.*, t. IV, p. 253 et suiv.

térêt privé dans l'intérêt général est assez lourd pour qu'il soit bon de le compenser par une indemnité pécuniaire. »

Cependant, le pouvoir des tribunaux grecs d'écartier les lois inconstitutionnelles, pouvoir qui découle logiquement de la fonction juridictionnelle, vient d'être catégoriquement affirmé en 1904 par un arrêt de la première Chambre de l'Aréopage.

« Les moyens du pourvoi — que les tribunaux ne peuvent pas contrôler les actes du pouvoir législatif, attendu qu'il n'est pas de loi contraire au droit, et qu'il ne saurait y avoir lieu à indemnité à raison d'actes émanant de ce pouvoir, attendu que les tribunaux doivent juger d'après les lois, sans avoir à examiner si les lois sont d'accord avec la constitution — sont mal fondés, parce que, si les tribunaux n'ont pas qualité pour se prononcer par voie de décision générale sur la nullité de la loi pour cause d'inconstitutionnalité, pas plus qu'ils n'ont le pouvoir d'annuler les actes de l'administration, cependant appelés à statuer sur un litige rentrant dans leur compétence, ils ont le pouvoir de ne pas tenir compte des lois contraires à la constitution et de proclamer le droit violé par la loi inconstitutionnelle mais garanti par la constitution. Dans ce cas, ils ne s'immiscent pas dans l'exercice du pouvoir législatif, mais statuent, comme autorité indépendante,

sur un litige privé, sur la base de la constitution qui est supérieure à la loi (1). »

SECTION III

Le principe de l'irresponsabilité de l'Etat en matière législative est confirmé par la jurisprudence

La jurisprudence a toujours fait application de la règle de l'irresponsabilité de l'Etat en matière législative. Toutes les fois qu'une action en indemnité a été intentée contre l'Etat, qui avait lésé par une loi des intérêts particuliers, les tribunaux ont déclaré qu'il n'appartenait pas au pouvoir judiciaire de se prononcer ; ils ont par suite toujours méconnu un droit à l'indemnité.

Citons quelques exemples :

La loi du 12 février 1835 a interdit, dans un intérêt fiscal, la fabrication du tabac factice, c'est-à-dire de toute préparation végétale pouvant faire concurrence au produit monopolisé. La loi n'ouvrait aucun droit à l'indemnité. Une demande d'indemnité, formée contre l'Etat par un fabricant de tabac factice, dont le commerce se trouvait ainsi frappé d'interdiction, a été rejetée par un arrêt du Conseil d'Etat du 11 janvier 1838. Cette décision porte que :

1. Thémis, t. XV (1904), p. 521.

« l'Etat (1) ne saurait être responsable des conséquences des lois qui, dans un intérêt général, prohibent l'exercice spécial d'une industrie; — qu'aucune créance ne peut être réclamée du Trésor public qu'en vertu... de dispositions formelles des lois...; — que la loi du 12 février 1835, en déclarant interdite la fabrication du tabac factice, n'a ouvert aucun droit à indemnité au profit des individus qui s'étaient précédemment livrés à cette fabrication. ».

Un arrêt du Conseil d'Etat du 6 août 1852 (2) rejette une demande d'indemnité fondée sur la suppression de la télégraphie privée résultant de la loi du 2 mai 1837.

Un décret impérial (3) du 26 octobre 1854 interdit la distillation des céréales et de toute autre substance farineuse servant à l'alimentation « jusqu'à ce qu'il ait été autrement ordonné ». Les industriels frappés introduisirent une action en indemnité contre l'Etat. Ils fondaient leur demande sur l'article 1382 du Code civil et sur la loi sur l'expropriation du 3 mai 1841.

1. *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1838 (Duchatelier, 11 janv. 1838, p. 15 et s.) et Mathou, 28 mai 1838, p. 284 et s.)

2. *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1852 (Ferrier, 6 août 1852), p. 353.

3. Il faut ici faire observer que les requérants n'attaquaient pas la validité du décret ni sa constitutionnalité, mais, le considérant comme ayant valeur législative, ils introduisaient une demande en indemnité.

Le Conseil d'Etat rejette (1) « considérant que le décret susvisé du 26 octobre 1854 est une mesure de gouvernement prise dans un état général et de sûreté publique; — que l'Etat n'est pas responsable, en vertu de l'article 1382, des préjudices particuliers qui ont pu être la conséquence d'une pareille mesure. » (2)

Le décret-loi du 10 septembre 1870 décide que la profession d'imprimeur sera libre à l'avenir, il n'a accordé aucune indemnité aux titulaires des brevets délivrés en vertu de la législation antérieure, brevets qui constituaient une véritable propriété d'après la jurisprudence et la doctrine. Il réservait seulement qu'il serait « ultérieurement statué sur les conséquences du présent décret à l'égard des titulaires actuels des brevets ». La loi se faisant attendre, un des titulaires de ces brevets formule, devant le ministre d'abord, devant le Conseil d'Etat ensuite, une demande en indemnité. Il se basait sur la propriété des brevets d'imprimeur, reconnue par la jurisprudence et par le texte même du décret. Le Conseil d'Etat (3)

1. *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1857 (Cohen, 26 fév. 1857, p. 167).

2. Cf. *id.* 1862 (Chambre des avoués d'Annecy, Thonon, Bonneville, Saint-Jean de Maurienne, 20 février 1862, p. 126, 131, 133 et 134) dans le même sens.

3. *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1879 (Goupy, 4 avril 1879, p. 284).

a rejeté « considérant que le décret du 10 septembre 1870, qui a rendu libre la profession d'imprimeur, a été pris par le gouvernement de la Défense nationale, dans l'exercice du pouvoir législatif ; que l'article 4 de ce décret a réservé à l'autorité législative, le soin de statuer ultérieurement sur les conséquences dudit décret à l'égard des titulaires actuels de brevets ; que dès lors c'est avec raison que M. le ministre de l'Intérieur a refusé de statuer sur la demande. »

La Société algérienne s'était engagée en 1865 à mettre à la disposition de l'Etat une somme de cent millions destinée à la création en Algérie de routes, ports, chemins de fer, canaux, etc... L'Etat en assurait le remboursement au moyen d'annuités calculées au taux d'intérêt de 5,25 0/0 comprenant la somme nécessaire pour assurer l'amortissement en cinquante ans. Le gouvernement trouvait ce taux de 5,25 0/0 trop élevé, alors qu'il aurait pu emprunter à un taux moindre, se décida à procéder par voie d'autorité. L'article 15 de la loi des finances du 26 décembre 1892 dispose : « La somme de... représentant le capital restant dû sur les annuités que l'Etat s'est engagé à verser à la Société algérienne... sera payée par anticipation. »

La violation du contrat par l'Etat n'a même pas donné ouverture au profit des créanciers à une action en indemnité : car, c'est une loi qui a ordonné le

paiement anticipé. Aussi le Conseil d'Etat a-t-il consacré la doctrine ordinaire et la demande des obligataires de l'ex-société a été rejetée (1).

Ces exemples nous ont assez prouvé que les tribunaux ont toujours refusé de contrecarrer l'effet d'une loi et de donner des indemnités à des particuliers lésés par une loi qui ne prescrit aucun dédommagement.

Mais on peut se demander, en restant sur ce terrain du droit positif, si, dans certains cas, la volonté du législateur ne doit pas s'interpréter dans le sens d'une indemnité, alors même qu'il ne s'en est pas exprimé formellement (2).

Nous avons déjà vu que la jurisprudence française a toujours refusé d'accorder des indemnités. Bien plus, par application du principe de l'irresponsabilité de l'Etat, si la loi qui cause un dommage à des particuliers a prévu un cas d'indemnité, ses dispositions ne peuvent pas être étendues à des cas différents.

Ainsi la loi du 2 août 1872, en créant le monopole des allumettes chimiques, s'est bornée à décider qu'il serait procédé à l'expropriation des *fabriques existantes*, sans ouvrir aucun droit à

1. *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1894 (Société algérienne, 7 déc. 1894, p. 660).

2. M. Michoud, *op. cit.*, 1895, t. IV, p. 253 et s.

indemnité pour d'autres causes. Or, un Alsacien-Lorrain, ayant opté pour la nationalité française, se plaignit que la création du monopole lui avait fait perdre la clientèle qu'il avait en France et de plus la faculté d'y transporter son industrie. Il introduisit auprès du Conseil d'Etat une requête tendant (1) : « 1° à annuler, pour violation de l'article 3 de la loi du 2 août 1872, une décision du 25 septembre 1873 par laquelle le ministre des Finances a refusé de lui allouer une indemnité à raison du dommage que lui a causé l'application de la loi ; 2° à liquider l'indemnité. » Le Conseil d'Etat a rejeté « considérant que l'Etat ne saurait être responsable des conséquences des lois... et que la dite loi... s'est bornée à déclarer qu'il serait procédé à l'expropriation des fabriques alors existantes ».

La jurisprudence allemande semble avoir admis parfois la solution contraire.

« Il ne faut en aucune façon, dit Otto Gierke (2), conclure à la possibilité d'une sentence d'indemnité. » Il nous cite cependant deux opinions opposées.

« Un jugement (das Erk. des R. G. v. Jan. 83,

1. *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1875 (Moroge, 5 fév. 1875, p. 89 et ss.).

2. Gierke, *op. cit.*, p. 801, note 1.

C. S. Bd 12, N. I. S. 3) (Seuff. Bd 41. N. 30) admet que, d'après le droit commun, la violation de droits par la loi, légitime toujours une action en justice en vue d'obtenir de l'Etat une complète indemnité dans le cas où rien de contraire n'est expressément édicté dans la loi. »

Et plus loin : « La pratique (1) ordinaire accorde fréquemment, même sans fondements juridiques positifs, pourvu que le contraire ne soit pas expressément édicté dans les lois, une action en indemnité contre l'Etat, dès que celui-ci, dans l'exercice de son droit de souveraineté commet, par ses organes administratifs, un empiètement sur les droits individuels, empiètement qui exige d'un seul, dans l'intérêt de tous, un sacrifice pécuniaire. » Il cite une série de jugements. Il continue : « Le même principe est considéré comme juridiquement établi, au cas de violation de droits individuels par la loi (Erk. des R. b.). Au contraire, la valeur de ce principe, presque communément admis, est contesté par la Faculté de droit d'Iéna et par un jugement de la Cour de Lubeck. »

Un auteur français (2) a émis une théorie analogue. Il prétend que les tribunaux pourraient accorder des indemnités lorsqu'une loi cache une opération et

1. Gierke, *op. cit.*, p. 808, note 1.

2. M. Hauriou, *Revue du droit public*, 1896, t. VI, p. 60.

qu'elle cause aux individus un dommage spécial, c'est-à-dire direct et personnel, opposé au dommage normal « égal pour tous et qui résulte du poids et des frais de l'administration publique. » « En effet, dit-il, certaines lois spéciales..., établissant des monopoles au profit de l'Etat et par suite détruisant ses industries privées accordent, en général, des indemnités et ce n'est que justice, mais dans le cas où une loi de ce genre n'en accorderait pas formellement, à notre avis, si elle cache une opération spéciale et surtout si l'Etat en profite, la jurisprudence pourrait s'autoriser des précédents et des principes pour accorder l'indemnité. » Il ajoute même : « Il n'y aurait pas ici à tirer objection de la souveraineté du pouvoir législatif ni de l'infrangibilité de la loi ; la loi n'est pas attaquée en elle-même, mais derrière la loi, il y a une opération administrative qui cause un préjudice spécial très semblable à une expropriation. »

Nous retrouverons cette idée. Mais dans l'état actuel de la législation, avec le principe dominant de la séparation des pouvoirs, avec l'article 4 du Code civil, il est impossible, pratiquement, de donner aux tribunaux un pouvoir qu'ils n'ont pas.

Les tribunaux ne sont-ils pas moins désarmés quand ils se trouvent en présence d'une loi formelle ?

Qu'est-ce qu'une loi formelle, une loi de fond ? Les lois de fond sont des actes qui rentrent pleine-

ment dans les attributions du législateur. Les lois formelles, au contraire, sont des actes administratifs qui sont faits par les Chambres « selon leur importance ou l'influence qu'ils peuvent avoir sur les finances de l'Etat et sur les intérêts généraux du pays (1). » Parmi ces actes, entrent notamment « les actes de puissance publique tels que les déclarations d'utilité publique relatives aux grands travaux exécutés par l'Etat, aux chemins de fer construits par les départements et les communes (2) » « aux autorisations d'emprunt des communes et des départements (3), etc. »

Ces actes sont faits en forme de lois et ils en portent le nom. Mais s'ils sont entachés d'irrégularité, s'ils lèsent de véritables droits, s'ensuit-il qu'ils puissent être attaqués devant les tribunaux ? Les particuliers auront-ils des voies de recours ? Ils en auraient si l'exécutif et non le législatif avait statué ; or, vis-à-vis du législateur ils seront frappés sans compensation (4). Parce que l'autorité parle-

1. Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 16.

2. Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 16.

3. Larnaude. *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1902, p. 321.

4. « On arrive à ce résultat paradoxal, que l'intervention législative exigée pour donner plus de garanties à la propriété privée peut par le simple jeu des textes et des règles élémentaires de notre droit public lui en procurer cent fois moins. — M. Larnaude, *op. cit.*, p. 221.

mentaire même quand elle fait des actes d'administration n'est pas au nombre des corps administratifs, des diverses autorités administratives dont le Conseil d'Etat pour annuler les actes pour excès de pouvoir en vertu des lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872 (1). »

Ne peuvent pas non plus donner lieu à des dommages-intérêts à la charge de l'Etat, les actes d'un caractère législatif, que le pouvoir exécutif édicte dans la limite de ses pouvoirs constitutionnels et légaux. Pour l'Algérie et pour nos vieilles colonies, le chef de l'Etat est investi du droit de légiférer sur un grand nombre de matières ; pour nos autres possessions d'outre-mer, il est même le législateur normal (2). Dès lors, les décrets qu'il prend pour l'exercice de ce pouvoir législatif ont le caractère de véritables lois, s'ils sont intervenus dans la limite de sa compétence ; il ne sont pas susceptibles d'être déférés à la censure du Conseil d'Etat pour excès de pouvoir (3), et les dommages qu'ils peuvent causer n'ouvrent pas de droits à une réparation, à moins qu'ils n'aient expressément déclaré le contraire.

Nous arrivons à cette conclusion générale que « les questions d'indemnité qui naissent de la loi ne relè-

1. Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 18.

2. *Rép. de droit adm.* V. Algérie, n° 65 et s. et v. Colonies, n° 251 et s.

3. Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 8.

vent que de la loi ; la juridiction administrative ne peut connaître d'une action tendant à faire mettre une indemnité à la charge de l'Etat que si le législateur lui-même a créé cette action (1). »

Droit de pétition. — Les citoyens lésés par une loi peuvent cependant user du droit de pétition ; c'est-à-dire du droit d'adresser des plaintes, des réclamations, soit aux autorités qui rentrent **dans** le pouvoir exécutif, soit aux assemblées législatives. Mais c'est un simple recours gracieux, non juridictionnel. La seule sanction qui existe est l'obligation pour les Chambres de statuer rapidement sur les demandes.

Responsabilité des législateurs ut singuli. — Le législateur, considéré *ut singuli*, peut, dans l'exercice de ses fonctions, causer un préjudice à certains individus par le vote d'une loi. Il est universellement admis que cette responsabilité ne peut exister. Les législateurs doivent avant tout être indépendants. Cette inviolabilité a été inscrite pour la première fois dans le décret de l'Assemblée nationale du 23 juin 1789. Ce principe a été reproduit dans toutes les Constitutions qui se sont succédées. La question est actuellement résolue par l'article 13 de la loi du 16 juillet 1875 : « Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi et recherché à l'occasion des opinions en votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. »

1. Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 16.

CHAPITRE II

L'État peut-il être déclaré pécuniairement responsable toutes les fois qu'une loi causerait un dommage ?

Aucun recours n'est donc possible contre l'Etat pour obtenir la réparation d'un dommage causé par une loi en dehors d'un texte formel. Nous avons été amenés à constater d'autre part, que tantôt certaines lois accordaient des indemnités, tantôt elles n'en accordaient pas. Il faut maintenant, se demander si le législateur a toujours agi avec une parfaite logique, lorsqu'il a fait des situations différentes aux individus lésés dans leurs intérêts. Il serait surtout très intéressant de rechercher s'il est possible, d'étendre la responsabilité de l'Etat, de trouver, de dégager une règle, un critérium tels que, lorsque le législateur causera certains dommages d'une nature bien définie, il doive nécessairement accorder une indemnité.

Nous verrons en effet, qu'il n'est pas possible de songer à réparer tout préjudice causé par les lois ; la législation est une matière trop vaste, composée d'éléments trop divers pour se permettre une pareille solution. Il ne faut pas surtout perdre de vue la question financière essentielle en cette matière. C'est pourquoi nous excluons de cet étude toute discussion d'ordre constitutionnel, d'ordre purement théorique.

Nous nous bornerons à présenter les raisons qui peuvent, dans une certaine mesure, justifier l'irresponsabilité de l'Etat. Comme contre-partie, nous établirons que l'Etat a le devoir de respecter les intérêts individuels, de maintenir au nom de l'équité, l'égalité des charges de la collectivité entre tous les citoyens, surtout en ce qui concerne la propriété. Nous présenterons enfin les solutions qui ont été proposées pour concilier les intérêts opposés de l'Etat et des particuliers.

SECTION I

Justification pratique de l'irresponsabilité de l'État

Les arguments que l'on peut invoquer en faveur de l'irresponsabilité de l'État se rattachent :

- 1° A son existence même, à sa raison d'être ;
- 2° A l'exercice de ses fonctions ;

3° Au devoir particulier qu'il a de sauvegarder ses finances.

1° L'Etat de son essence même, est un organe souverain (1). Il a donc besoin pour remplir ses fonctions d'une grande autorité. Son rôle principal est de commander aux individus. Il ne faudrait pas qu'à chaque instant, ses actes soient soumis à des revendications continuelles, il lui faut une certaine immunité, une certaine « infailibilité pratique (2). » Admettre d'une façon générale, la responsabilité pécuniaire de l'Etat, ce serait donner aux particuliers la possibilité de critiquer les actes de puissance publique, de tenir l'autorité de l'Etat en échec au moment peut-être où il lui est spécialement nécessaire de s'affirmer. Les particuliers placeraient leur droit sur un pied d'égalité avec celui de l'Etat, ce qui serait en contradiction avec l'idée de commandement ;

1. « Un pouvoir ne peut être souverain s'il est limité, c'est alors celui qui impose la limitation qui est souverain, et nous ne trouvons pas la souveraineté jusqu'à ce que nous arrivions à un pouvoir illimité ou simplement limité par sa propre volonté. Ceux qui tiennent pour la conception d'une souveraineté limitée (qui, je le prétends est une *contradictio in adjecto*) ne lui donnent pas en réalité une limitation réelle et légale, mais une limitation résultant des lois de Dieu, des lois de la nature, des lois de la raison, du droit international ». Burgess. *Political science*, t. I, p. 53 et s. cité par M. Esmein. *Éléments de Droit constitutionnel*, 1906. Paris, p. 444.

2. Hauriou, *op. cit.*, Précis, p. 230, note.

2° Le législateur verrait son champ d'action singulièrement restreint par une obligation d'indemniser dans tous les cas ; il serait pour ainsi dire frappé d'impuissance ; et craignant certaines conséquences, certaines répercussions de la loi, il n'oserait plus user de son pouvoir de peur de voir son œuvre attaquée de toute part et tellement défigurée qu'elle ne répondrait même plus au but proposé.

De pressantes réformes seraient ainsi ajournées et parfois rendues impossibles. Une telle obligation apporterait des entraves sans nombre à tous les progrès.

Il faut remarquer en même temps, que le rôle et les fonctions de l'Etat augmentent sans cesse. L'Etat s'est chargé d'intérêts dont il ne s'occupait pas auparavant, il a pris en main de nouveaux services publics (1), a étonnamment développé les anciens. Avec ces tendances ont coïncidé les progrès industriels, économiques, les inventions, les grandes entreprises, l'extension des travaux publics. Autant de raisons pour l'Etat d'entrer en rapport avec les particuliers, autant d'occasions de causer à ceux-ci des dommages et de faire naître la question de res-

1. « Comment voulez-vous, messieurs, que nous puissions apporter ici des réformes sociales, s'il faut qu'elles commencent par payer un pareil tribut, par aller demander à un budget avare, la somme nécessaire pour que la réforme soit mise en état. » *V. J. Off.*, 5 déc. 1906, p. 1075., doc. parl., Sénat, séance du 4 déc.

ponsabilité (1). Il est souhaitable que le législateur, dans certains cas, accorde des indemnités. « Mais, c'est pour lui une simple faculté. Il y aurait les plus grands dangers à la transformer en une obligation (2). »

3° L'obligation d'indemniser serait désastreuse pour les finances de l'Etat. C'est là la question primordiale, la véritable raison qui bien souvent arrêtera le législateur dans la voie du dédommagement.

Citons quelques exemples pour montrer quelles sommes énormes pourraient atteindre les dommages causés.

Un décret du 26 octobre 1854 interdisait la distillation des céréales et de toute autre substance farineuse servant à l'alimentation. L'un des industriels alléguait que son usine, dont l'établissement avait coûté un million et qui fonctionnait depuis deux mois seulement au moment de la publication du décret, s'était trouvée anéantie.

Dans le cours du XIX^e siècle, il a souvent été question de la suppression des offices ministériels. Le ministre des Travaux publics disait déjà dans la séance du 17 février 1838 (3) :

1. Il est vrai que l'extension de l'indemnisation, serait un des moyens d'entraver l'interventionnisme de l'Etat. Mais nous sortons ici de notre sujet.

2. M. Larnaude. *Revue pénitentiaire*, 1896, p. 11.

3. *Moniteur universel*, 18 fév. 1838, p. 332, 1^{re} col.

« Le noble pair auquel je réponds comprend que l'abrogation de la loi de 1816 ne peut avoir lieu sans qu'une indemnité soit accordée à ceux qui se trouveraient lésés. Mais a-t-on bien calculé les conséquences de ce principe ? S'est-on bien rendu compte de l'énormité des indemnités qu'il faudrait accorder au nombre considérable de charges qui ont été vendues et revendues sous la foi de la loi de 1816, de l'importance pécuniaire des droits que cette loi a créés et qu'il est impossible de méconnaître. »

Le Bulletin officiel (1) du ministère de la Justice publie une évaluation des offices de notaires, greffiers, avocats au Conseil d'Etat, avoués, huissiers, commissaires-priseurs, non compris les offices des agents de change, s'élevant à 951,118,123 francs.

De nos jours, on a maintes fois proposé d'établir le monopole de l'alcool en France. L'obligation que l'on avait d'exproprier des millions de producteurs et de commerçants, n'a pas peu contribué à l'abandon de telles propositions. A part les difficultés qui s'élèvent pour apporter ici des chiffres exacts « il y a en France 26.000 marchands en gros, ayant en moyenne pour 30.000 francs de marchandises en magasin, ce qui donne pour la valeur de leurs marchandises 780 millions de francs. Mais cette somme devrait être augmentée de tout ce qu'il faudrait

1. Janvier-mars, 1895, p. 24.

acheter de marchandises aux propriétaires assimilables aux marchands en gros. Dans les Charentes seules, il y a chez les propriétaires, des stocks d'une valeur énorme. C'est un milliard qu'il faudrait dépenser, pour acquérir et faire porter dans les entrepôts de l'Etat, l'alcool et les spiritueux existants, sans compter la destruction de l'industrie et du commerce qui serait, comme pour les allumettes, l'objet de l'indemnité que l'on peut évaluer à un second milliard (1). »

Ici vient s'ajouter la difficulté de prévoir le dommage et de l'évaluer. Il se peut que les évaluations contiennent bien des surprises ; ainsi, en 1872 quand on décida d'établir le monopole des allumettes, le ministre des Finances évaluait l'indemnité à payer aux industriels, à peine à 20 millions de francs. La loi fut votée avec ces données ; en définitive l'Etat dût payer une somme de 31.203.255 francs, chiffre qui, avec les frais nécessités par ces opérations compliquées et par le rachat des stocks, s'éleva à 34.862.364 francs (2).

Chacun reçut-il sa juste part proportionnelle ?

1. Léon Say. Rapport général fait au nom de la commission extra-parlementaire des alcools, 31 mai et 21 juin 1888, p. 33 et suiv.

2. Legendre. *Le monopole des allumettes*, thèse, Paris, 1905, p. 26.

N'y eut-il pas des habiles qui présentèrent des livres avantageux, et des simples qui ne surent par enfler opportunément leurs chiffres d'affaires (1) ? La fraude, n'est pas, en effet, toujours facile à conjurer. On a des exemples de l'ardeur incroyable à se faire racheter, chez ceux qui croyaient y avoir droit. « En 1812, l'Etat a payé 10.217.000 francs pour l'acquisition de seize manufactures de tabac et l'administration porte son compte capital dans la période 1811 à 1814 à 89 millions de francs. Le remboursement des marchandises en magasin à leurs propriétaires a donné lieu aux abus les plus criants. Les négociants expropriés avaient rempli leurs magasins de produits qui n'avaient du tabac que le nom, comme par exemple des feuilles de noyer, etc. (2). »

Pour toutes ces raisons, il est facile de se convaincre que le budget de l'Etat devrait parfois supporter des charges énormes, trop lourdes pour les ressources dont il dispose.

Il serait donc dangereux de poser en cette matière, des principes trop favorables aux réclamations d'indemnité, et bien plus encore de poser des principes rigides. Nous verrons en effet dans la suite que ces questions d'indemnité sont des questions spéciales qui demandent des appréciations particulières suivant les cas qui se présentent.

1. Stourm. *Systèmes généraux d'impôts*, éd. 1905, p. 275.

2. Léon Say, *op. cit.*, p. 34.

SECTION II

Devoir de l'Etat de respecter les droits individuels.

Si l'Etat a incontestablement le droit de commander aux individus, s'il doit se ménager un large champ d'action dans lequel il pourra librement se mouvoir, s'il a enfin le droit de bien gérer ses finances, il a par contre le devoir de respecter les droits individuels. Tous les citoyens ont droit à une protection égale, ils doivent être appelés à bénéficier des mêmes avantages. Serait-il juste de faire supporter uniquement ou plus lourdement par quelques-uns, le poids d'une réforme faite dans l'intérêt du groupe ? L'Etat doit au contraire au nom de l'équité, maintenir entre ses membres l'égalité aux charges de la collectivité.

Ne peut-on pas s'élever, pour justifier le devoir de l'Etat à sauvegarder les droits de chacun, à une conception plus haute ; ne peut-on pas fonder cette justification de la responsabilité de l'Etat sur l'obligation qu'il aurait de supporter un risque ?

Dans les rapports des personnes privées, l'idée de risque professionnel est en train de supplanter l'idée de faute : de nombreuses lois récentes viennent modifier les règles sur la responsabilité en cas d'accidents dans l'industrie. « Il résulte des transforma-

tions de l'industrie qu'il y a une foule d'accidents dont la cause reste inconnue. Peut-on cependant laisser sans indemnité, l'ouvrier victime d'un accident dont on ne peut faire remonter la responsabilité à la faute du patron ? Ne vaut-il pas mieux grever de cette indemnité les frais généraux de la production industrielle ? C'est ce qu'on a pensé et c'est ce qui a fait établir la théorie du risque professionnel... Lorsque cette grande machine qui s'appelle l'Etat, cent fois plus puissante et cent fois plus dangereuse aussi que les machines de l'industrie, a blessé quelqu'un, il faut que tous ceux, dans l'intérêt de qui elle fonctionnait en causant le préjudice, viennent le réparer. Ainsi l'exigent les principes de solidarité et de mutualité qui sont le fondement même de nos institutions (1). »

Le législateur s'inspirant de ces principes d'équité et de solidarité doit s'efforcer de sauvegarder les droits de chacun. Il doit respecter ce principe fondamental de notre droit, à savoir que tout dommage ou préjudice causé à un tiers doit être réparé, malgré le défaut de sanction positive. Les institutions ont pour base le respect absolu des lois. Tout droit est proclamé comme utile à la société et par cela même digne de tous les égards, des égards surtout

1. M. Larnauze. *Bulletin de la Société générale des Prisons (Revue pénitentiaire)*, 1896, p. 15.

de celui qui l'a créé, du législateur. Il est vrai que le droit évolue, dans le milieu social où il doit s'appliquer et dont il est en quelque sorte le reflet, mais il doit évoluer en respectant les droits et libertés de chacun.

Nous allons raisonner désormais sur le droit de propriété. Les limites de cette étude ne nous permettent pas de passer en revue tous les droits et libertés. C'est d'ailleurs, la propriété qui se prête et qui s'est le mieux prêtée aux réparations pécuniaires.

Est-ce à dire que le législateur ne soit jamais amené à contrecarrer des droits d'une autre nature ? Il en est au contraire tout autrement. Ainsi de nombreuses lois ont réglementé dans le cours du XIX^e siècle, la liberté de la presse. Suivant les régimes qui se sont succédés, cette liberté a été restreinte ou élargie, mais jamais il n'a été accordé d'indemnité, malgré les dommages certains qui ont été causés. Et cependant « la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi » (1).

1. Art. 2. De la déclaration de Droits qui précède la Const. des 3-14 sept. 1789.

Pourquoi ce respect aussi profond du droit de propriété ?

Tout d'abord, la propriété « a une base matérielle et une forme visible » (1), qualités que ne possèdent pas les autres droits. Il sera donc facile d'évaluer la contrepartie de la lésion ; on remplace une propriété par une propriété d'une autre forme.

De plus la propriété touche directement à notre existence propre. Les autres droits, sauf ceux qui procèdent de la liberté du travail, du commerce et de l'industrie et à qui nous réservons une place spéciale, se rattachent à des besoins que réclament (2) notre idéal de liberté, d'égalité, de dignité ; la propriété elle se rattache à des besoins vitaux.

Ce n'est pas à dire que la lésion de certains droits individuels ne soit pas aussisensible que la lésion du droit de propriété. Mais il est plus difficile, sinon impossible, de convertir en une indemnité le dommage causé, dommage subjectif pour ainsi dire, qui peut être beaucoup plus grand chez les uns que chez les autres. Ainsi, les diverses formes de liberté sont essentiellement variables d'individu à individu ; l'un sera touché profondément alors que la même atteinte passera inaperçue chez un autre.

1. Beaussire. *Principes du droit*, p. 58.

2. Il semble que l'Etat ait envers eux une responsabilité purement morale.

Enfin la propriété, dès les temps les plus reculés, a été reconnue, sinon comme un droit, sinon à tous les degrés de l'échelle sociale, tout au moins comme nécessaire à l'existence même de la société. Or, les droits qui consacrent nos libertés, quoique en puissance depuis fort longtemps, sont des droits de date bien plus récente que le droit de propriété.

Nous allons voir d'ailleurs avec quelle force peut se justifier le droit de propriété.

La propriété individuelle intéresse au premier chef le développement des facultés de l'homme. Elle est la base de la société actuelle fondée sur l'activité personnelle. Elle est la liberté de jouir des biens qui représentent le gain réalisé. L'homme, en effet, ne travaille que pour assurer son existence ou celle des siens, pour assurer son repos.

« Or, la puissance suprême ne peut ravir à aucun homme, une portion de sa propriété sans son consentement, car la protection de la propriété étant la fin même du gouvernement et celle en vue de laquelle l'homme entre en société, cela suppose nécessairement le droit à la propriété, sans lequel les hommes seraient supposés perdre en entrant en société cette chose même qui les y a fait entrer (1) ».

La propriété individuelle est, comme nous l'avons

1. Locke. *Essay on civil government*, § 138.

déjà vu, « un fait historique extrêmement ancien, bien antérieur aux lois qui la régissent actuellement ; son organisation actuelle est le résultat d'une lente évolution : elle est certainement à l'égard de la famille et du mariage une force sociale qui s'est développée et qui a grandi au milieu de bien des vicissitudes. Pour ces raisons on doit se garder d'y toucher à la légère, car l'expérience de notre propre histoire prouve qu'un peuple ne rompt pas à volonté avec ses traditions et ses origines (1) ».

La propriété se justifie aussi par la prescription. « Les nations ont reconnu que lorsqu'un objet avait existé sans contestation pendant un certain nombre d'années dans les mains d'un individu, il devait finir par être à lui » (2).

La société civilisée a consacré par écrit le droit de propriété qu'elle avait trouvée existant en fait. Mais il a fallu arriver à la Révolution pour voir reconnaître et affirmer un tel droit. « La propriété est un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique légalement constatée l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » (3). Sous l'an-

1. M. Planiol. *Traité élémentaire de Droit civil*, t. I, p. 380, éd., 1900.

2. Thiers, *De la propriété*, éd., 1868, p. 93.

3. Déclaration des droits de 1789, art. 17. — V. aussi déclaration de 1793, art. 16, 17, 19.

cien Régime, il y eut de multiples confiscations et l'on procéda à des expropriations sans indemniser les propriétaires. Les hommes de la Révolution eux-mêmes, emportés par des passions politiques, par des besoins fiscaux, procédèrent à l'expropriation sans indemnité ; mais ce sont-là des mesures révolutionnaires.

Tout notre Code civil, toute notre législation ne sont qu'une longue affirmation du droit de propriété. Ainsi l'article 545 du Code civil : « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et probable indemnité. »

Le droit de propriété est donc un véritable droit reconnu « inviolable et sacré ».

Aucun autre droit, aucune autre liberté ne sont affirmés avec une telle force. Il devient donc un fait constant que lorsqu'il devra plier devant l'intérêt général, ce sera après une juste et préalable indemnité.

SECTION III

Différentes solutions proposées pour concilier l'intérêt général et l'intérêt particulier

D'après les explications précédentes, il peut être dangereux pour l'Etat d'accorder trop facilement des

indemnités aux individus lésés par un acte du pouvoir législatif. D'autre part, les particuliers ont droit au respect absolu de leurs intérêts. Dès lors, quand l'Etat, pouvoir souverain, aura décidé d'atteindre les individus dans leur patrimoine, quelle est la solution qui pourra concilier des principes aussi absolus ?

Il est tout d'abord nécessaire de bien affirmer que l'individu n'a pas dans la société une sphère d'action intangible, qu'il peut être porté atteinte aux droits qu'il a sur les choses. Il est certain que des restrictions doivent être apportées aux droits individuels en vue de l'intérêt collectif ; qu'il doit y avoir une certaine prédominance de l'intérêt général sur l'intérêt privé. « Le législateur peut, dit Laurent (1), régler les droits du propriétaire, les modifier, les limiter comme il l'entend, il est omnipotent. »

« Si on peut dire que la propriété est le plus large et le plus complet de tous les droits réels, il est faux de dire, comme le fait l'article 544, que ce droit est absolu. Le Code civil abandonne, même sans réserves, à l'administration, le droit de réglementer l'usage que les particuliers font de leur propriété » (2).

C'est un fait qui n'est d'ailleurs plus contesté de nos jours. Mais ces restrictions, dira-t-on, ne peuvent avoir lieu sans une juste réparation.

1. *Op. cit.*, t. VI, p. 150.

2. Planiol, *op. cit.*, t. I, p. 385.

Des divergences nombreuses se sont produites dans cette voie de la conciliation de l'intérêt personnel et de l'intérêt général.

Une première opinion, opinion étatique, prétend que dès l'instant où les droits de l'individu sont contraires au droit actuel, ils n'existent pas et ne peuvent pas par suite, donner lieu à des dommages-intérêts ; qu'à l'égard de l'Etat, il n'y a même pas de droits acquis (1).

Il est une vérité incontestable, c'est que dès l'instant qu'une loi en a abrogé ou modifié une précédente, elle seule existe. C'est là un raisonnement qui pourrait conduire le législateur à justifier bien des expropriations. « Ce qu'a fait une loi, une autre peut le défaire, mais au-dessus de la loi qui est le droit positif, il y a le droit proprement dit, fait d'idéal et de loyauté. La loyauté précisément consiste, lorsque vous prétendez faire une réforme et quand les particuliers se trouvent lésés par cette réforme, à sauvegarder leurs intérêts, à éviter qu'ils se trouvent injustement sacrifiés à l'intérêt général (2). »

1. C'est la théorie socialiste soutenue à maintes reprises et en particulier par M. Jaurès au moment de la discussion du projet d'établissement d'impôt sur le revenu, présenté en 1896 par M. Cochery. *V. J. off.*, doc. parl. Chambre des députés, séance du 21 mars 1896. *J. off.* du 22, p. 573 et s.

2. M. Beauguegard. *J. off.*, doc. parl. Chambre des députés, séance du 15 nov. 1900, p. 2090, 1^{re} col.

Une autre théorie, opposée à la précédente, voudrait voir indemniser toutes les fois qu'un droit de propriété serait atteint. Elle reconnaît parfaitement qu'il est nécessaire que l'intérêt particulier doive plier devant l'intérêt général ; sans cela évidemment aucun gouvernement ne serait possible. Mais à tout dommage causé, il faut une réparation. Pourquoi, en effet, le droit individuel céderait-il ici devant un intérêt collectif si grand qu'il soit ? Lorsqu'il frappe quelqu'un, l'Etat ne peut le faire qu'au nom de la collection des associés qu'il représente, et le droit de tous ces associés ne saurait être supérieur au droit de chacun. C'est la théorie individualiste. Ses défenseurs admettent en principe les réformes sociales, les « lois de progrès social », les revendications ouvrières, mais à une condition, c'est que l'intérêt particulier dans ce qu'il a de respectable, soit respecté, sans que les intérêts de la propriété et de l'industrie individuelles soient sacrifiés (1).

Cette thèse tendrait donc à indemniser tout propriétaire lésé par une loi ; c'est la solution qui semble la plus juste. Quoi de meilleur et de plus équitable, en effet, que d'établir par les lois, entre les

1. V. Discours de M. Ponthier de Chamaillard. *J. off.* Discus. parl. Sénat, séance du 4 déc. 1906. *Off.* du 5 déc., p. 1076.

citoyens d'un pays, une sorte d'assurance mutuelle contre la chance de supporter sans indemnité, les restrictions exigées par l'intérêt général à l'exercice du droit de propriété ?

Malheureusement, cette thèse logiquement déduite ne tient aucun compte des faits : or le droit spé-
cule sur les faits de la vie réelle et non sur les abstractions. Elle place le législateur dans l'alternation ou de ne pas faire de réformes (sauf des réformes de peu d'importance) de loi de progrès social, ou de faire supporter au budget des charges plus lourdes que ses ressources ne le lui permettent.

Il faut donc chercher une autre solution. Lors de la discussion du projet de loi sur l'emploi des composés de plomb dans les travaux de la peinture en bâtiments, M. Viviani, ministre du Travail, soutint que l'Etat n'était tenu à indemniser les industriels expropriés, que lorsque l'expropriation était effectuée à son profit. « Toutes les fois, dit-il, que l'Etat exproprie des citoyens, et qu'il s'apprête non seulement à accaparer les biens de ces citoyens, mais à jouir des profits engendrés par ces biens ; toutes les fois qu'il veut se substituer comme propriétaire au propriétaire de la veille, il serait immoral et injuste qu'il ne versât pas une indemnité...

« Toutes les fois que l'Etat exproprie des citoyens pour cause d'utilité publique, du moment où il s'apprête à retirer de l'opération à laquelle il se livre, un

profit dont sera enrichie la collectivité, il est bien naturel qu'il verse une indemnité.

« Mais lorsque l'Etat poursuit dans une expropriation non pas l'exercice de son droit, mais l'accomplissement de son devoir, lorsqu'il s'apprête à détruire, au nom de l'hygiène publique, une propriété source d'un fléau, source d'un mal, l'Etat doit-il verser l'indemnité ? (1). »

Sans doute l'Etat a le devoir de sauvegarder la santé publique, les enseignements de la science lui interdisent aujourd'hui, toute tendance interventioniste mise à part, de se désintéresser de l'hygiène publique, surtout lorsque lui seul a le pouvoir d'agir efficacement par des mesures législatives. Mais en quoi les intérêts personnels actuels des fabricants de céruse sont-ils moins respectables que ne l'étaient ceux des anciens fabricants d'allumettes ? Parce que l'Etat a retiré un profit pécuniaire dans un cas et non dans l'autre ?

L'argument est inexact au point de vue juridique. Lorsque l'Etat paie une indemnité d'expropriation, ce n'est pas seulement parce qu'il a retiré un bénéfice de l'opération, mais parce qu'il a jugé qu'il y avait là une violation injuste des droits de l'individu. Dans tous les cas où elle est admise, la responsabi-

1. M. Viviani, ministre du Travail. *Jour. off.* du 5 déc. 1906. Disc. parl. Sénat, séance du 4 déc., p. 1073, 1^{re} col.

lité pécuniaire de l'Etat a pour raison d'être, la nécessité de répartir les charges sociales sur la nation toute entière, afin que chacun n'en supporte en définitive que sa part, dont le dommage causé servira seul à en déterminer l'étendue. Quel que soit le profit que la société retire de l'opération, ce profit ne sera jamais la mesure de l'indemnité allouée. Le prix payé à l'exproprié ne doit pas représenter l'utilité acquise par la collectivité, mais bien la valeur enlevée au propriétaire.

Rossi, avait, en 1843, émis une opinion analogue. A cette époque, l'industrie sucrière des colonies, jusqu'alors très florissante, subissait une forte crise, due en partie, au développement dans la métropole de l'industrie des sucres de betteraves. Or, le sucre de canne supportait un impôt assez élevé alors que le sucre de betterave était faiblement imposé. Le commerce colonial et nos finances subissaient ainsi un grave préjudice. Le gouvernement proposa l'interdiction de la fabrication du sucre en France, avec indemnité toutefois.

« L'indemnité avec l'interdiction, dit Rossi, était, il est vrai, un fait extraordinaire, une mesure insolite, un précédent grave, mais qui trouvait du moins quelque analogie de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Nous reconnaissons que pour que l'analogie fût complète, il aurait fallu que le gouvernement osât faire du sucre ce qu'il a fait du tabac,

un monopole, et qu'il eut acquis la propriété des fabriques dont il payait le prix. » (1).

Il y a en effet ici une certaine analogie avec les lois qui réglementent l'expropriation pour cause d'utilité publique.

En matière d'expropriation, l'Etat peut-on dire, accorde des indemnités parce qu'il se rend propriétaire d'un bien qui ne lui appartient pas, parce qu'il trouve un profit dans la translation de ce bien, parce que son patrimoine vient s'accroître aux dépens d'autrui. Cela est vrai. Mais de deux opérations on en considère une seule. L'indemnité payée à l'exproprié est la réparation entière, complète du dommage causé par la dépossession ; elle comprend outre la valeur vénale, matérielle, sa valeur de convenance et d'affection, puisque le propriétaire est obligé de céder sa chose malgré le prix qu'il y attache, malgré l'embarras et les frais qui résulteront pour lui de remplacer sa propriété, son industrie, etc.

Cette théorie ne doit pas être rejetée, elle est acceptable à certains égards. Il est certain que lorsqu'il acquiert quelque chose, l'Etat est plus enclin à indemniser que si, par son fait, il cause une simple destruction de valeur. On applique en outre ici

1. Rapport sur le projet de loi relatif au régime des sucres. *Monit.*, 1843, p. 1624.

la maxime que nul ne doit s'enrichir aux dépens d'autrui.

Cette théorie apporte un peu de précision sur une matière très difficile à préciser. Donc si l'Etat accapare un bien pour jouir de ses profits, s'il crée un monopole dont il sera bénéficiaire, s'il crée un service dont bénéficiera la collectivité (1), il devra indemniser. Ce n'est déjà plus la théorie étatiste entière, il vient de lui être fait une brèche sérieuse. De nos jours, il est fortement question de monopoliser un certain nombre d'industries : monopoles de l'alcool, de la raffinerie du sucre et des pétroles, etc., monopole des assurances. Ceux qui voient avec terreur cette mainmise de l'Etat, cette transformation de certaines branches de l'initiative privée en des services publics, doivent être en partie rassurés. Ils sont désormais certains que, si l'Etat ayant trouvé les ressources nécessaires à l'accomplissement de ces projets, l'expropriation n'aura pas lieu au détriment des intéressés.

Mais l'inconvénient de cette théorie, c'est que la réparation ne sera pas fixée d'après le dommage causé aux particuliers, mais d'après le profit que l'Etat doit retirer de l'opération : la base de l'indemnité ne sera pas la mesure des droits de chacun.

Il paraît aussi singulièrement dangereux de laisser

1. M. Viviani. *J. off.*, du 5 décembre 1906, p. 1073, 2° col.

à l'Etat le soin de décider s'il doit bénéficier de telle ou telle opération et dans quelle mesure. De plus les particuliers doivent être indemnisés au moment où la loi est votée et l'expérience seule de plusieurs années parfois peut déterminer la mesure du profit réalisé, en dehors de toutes les prévisions. Enfin et surtout il est un grand nombre de dommages autres que ceux causés par l'établissement des monopoles, qui doivent être réparés.

D'après M. Hauriou (1) la responsabilité civile de l'Etat est fondée sur « une assurance mutuelle contractée entre les administrés contre le risque des accidents administratifs. L'idée d'une assurance pareille procède logiquement du principe de l'égalité devant la loi et devant les charges publiques ; l'égalité devant les charges publiques doit être poursuivie directement là où il est possible de la réaliser, par exemple en matière d'impôt ou de service militaire ; elle le doit être indirectement par la voie d'indemnités compensatoires dans les cas où la charge publique est d'une nature telle que, par elle-même elle retombe inégalement sur les administrés. » Il faut que le particulier prouve qu'il a subi un dommage spécial qui le met vis-à-vis de ses concitoyens dans un état d'inégalité demandant à être corrigé.

1. M. Hauriou, *Traité élém. de droit adm.* 3 éd., p. 174. Il est vrai que dans la quatrième édition de son traité M. Hauriou n'a pas reproduit cette théorie.

Malheureusement, cette théorie ne fait reposer la responsabilité de l'Etat sur aucune base solide parce qu'il est souvent bien difficile de déterminer quand il y a dommage spécial. Il n'est pas possible d'autre part de réparer tout dommage spécial, les répercussions que produisent un acte législatif dans le patrimoine des particuliers sont telles parfois qu'il serait financièrement impossible d'indemniser tout préjudice causé.

Sans vouloir réfuter plus longuement cette théorie, il faut cependant retenir que toute loi qui lèse des intérêts individuels ne doit pas nécessairement engager la responsabilité de l'Etat. Il est certains dommages qui ne sont nullement susceptibles d'être réparés ; nous voulons parler de ceux qui résultent de l'existence même de l'autorité sociale et qui sont supportés par la nation tout entière, comme ceux qui résultent des lois fiscales en général. Des lois qui établissent des servitudes d'utilité publique, comme nous le verrons, de certaines lois qui soumettent la propriété à un régime spécial (1).

Dans ces hypothèses, s'il y a beaucoup d'intérêts atteints, il n'est pas possible de déterminer quels en

1. Ainsi les lois du 28 juillet 1860 et 8 juin 1864 sur le reboisement et le gazonnement des montagnes, imposent de graves sacrifices à la propriété privée dans l'intérêt majeur de la préservation de nos fleuves et rivières contre l'ensablement de leur lit et contre les inondations qui en sont la conséquence.

sont les titulaires, le dommage causé à la propriété est impersonnel. Tel individu va souffrir de la réforme, mais cette loi n'a pas eu pour but d'atteindre cet individu, elle l'ignore.

L'Etat ne peut donc être déclaré responsable « lorsque le citoyen supportera seulement le préjudice normal, égal pour tous, qui résulte de la présence même du poids et des frais de l'administration publique » (1). La seule indemnité qui puisse exister en pareille matière existe déjà dans la réciprocité entre tous les membres de la société. Les assujettissements que chacun supporte sont compensés par les assujettissements auxquels sont soumis, en faveur de la société, dont il est membre, toutes les autres propriétés de ses concitoyens.

Mais il est des cas où la charge sociale n'est pas répartie également entre chacun. Ce n'est pas que le législateur se soit laissé dominer par des préoccupations inférieures, contingentes, mesquines ; seulement dans l'intérêt général, la loi s'attaque d'une façon particulière à certains individus dont le nombre est relativement restreint. Dans ce cas, l'Etat doit tendre à rétablir l'égalité entre les citoyens. La difficulté consiste à déterminer quand il y a dommage spécial et quand il y a dommage général. Lorsqu'il sera prouvé qu'une loi cause un préjudice spé-

1. M. Hauriou. *Revue du droit public*, 1896, t. VI, p. 52.

cial, le législateur devra s'efforcer d'accorder une réparation.

Pour nous, il n'y a pas de critérium possible en la matière. Cette question d'indemnité est très complexe et ne peut être tranchée par une formule générale, une règle précise. Il faut que, dans chaque cas, le législateur puisse apprécier la valeur de la réforme, les différentes faces du problème ; et son rôle de conciliateur entre les droits de l'Etat et les droits des particuliers sera très délicat, il ne pourra pas se contenter de légiférer d'après des principes immuables, mais il devra considérer surtout les faits, envisager les applications et les conséquences de la réforme à accomplir. « Il est d'ailleurs souverain et il lui appartient en tout état de cause de préférer le terrain de l'équité à celui du droit pur (1). » Il ne s'agit plus ici d'une question abstraite : deux principes, en effet, pour lesquels il n'est pas possible de dégager la prééminence de l'un sur l'autre, sont en présence ; la solution à dégager sera celle qui aura été jugée la plus juste et la plus politique en même temps, de façon à ne pas « aggraver les difficultés d'une réforme salubre, par les répulsions que pourrait soulever la rigueur d'un principe absolu » (2).

Bien plus on chercherait vainement sur ce point

1. Duvergier. *Collection complète des lois et décrets. Exposé des motifs de la loi du 18 juillet 1866*, p. 400, note.

2. Duvergier, *op. cit.*, p. 400, note.

une règle absolue d'équité ; car la véritable équité ne fait pas abstraction des faits antérieurs. Des sacrifices de la nature de ceux dont il s'agit ayant été à toutes les époques supportés sans indemnité, et ceux qui les ont ainsi supportés se trouvant parmi les contribuables, ou y étant représentés par leurs héritiers, comment demander à ces contribuables, à titre de droit rigoureux, la réparation d'un genre de préjudice qu'un si grand nombre d'entre eux ont successivement été obligés d'accepter sans réparation (1) ?

Le but proposé n'est heureusement pas de rechercher une règle absolue d'équité, idéal impossible à réaliser, mais de rechercher la plus grande somme de bien, avec le minimum d'injustice. Les enseignements de l'histoire, loin d'arrêter le législateur, lorsqu'il s'efforcera de concilier les droits de l'Etat et les droits des particuliers, lui seront d'un précieux secours, et nous allons voir que, malgré l'inégalité de traitement dans le passé, entre certaines catégories d'individus, les précédents l'aideront singulièrement dans l'accomplissement de sa tâche à l'heure où il aura à se prononcer.

1. Cf. *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1857. Note sous l'arrêt du 26 fév. 1857 (Cohen et cons.), p. 169 et s.

CHAPITRE III

Etude des différentes solutions adoptées, dans la pratique, par le législateur.

Il n'est donc pas possible de dégager un principe dominant, un critérium en la matière, on est alors obligé de laisser au législateur le soin de concilier le plus équitablement possible les intérêts de l'Etat et les intérêts des particuliers. Il faut étudier maintenant les différentes solutions qui ont été adoptées lorsque certains biens auront été lésés d'une façon spéciale et particulière.

La Constituante, dans le préambule de la Constitution de 1791, avait déclaré la propriété inviolable et sacrée, le Code civil avait proclamé le même principe ; mais l'un et l'autre renvoyaient l'application de cette règle à des lois postérieures. Seules quelques lois très particulières, s'appliquant à des matières très bien définies et faites dans un but déterminé, ont consacré le droit à l'indemnité.

Les mesures le plus fréquemment appliquées sont les lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'expropriation est le plus important de tous les sacrifices imposés aux propriétaires. Il y a là en effet une cession forcée, une dépossession directe, immédiate et totale le plus souvent, une mainmise de l'Etat sur le bien d'autrui. Aussi des garanties spéciales ont été accordées à la propriété privée, d'autant que les biens frappés constituaient, au moment où les lois ont été votées, pour ainsi dire toute la richesse du pays. Ces lois atteignent principalement les immeubles (1), mais seulement dans l'intérêt des travaux publics : transformation de notre outillage national, percement des routes, création et développement des voies ferrées, assainissement et agrandissement des villes, et parfois les meubles dans des cas de force majeure tels que la réquisition civile (art. 475-12° Code pénal) et la réquisition militaire (loi du 3 juillet 1877).

Nous ne nous occuperons pas spécialement de ces lois qui, une fois pour toutes, ont déterminé une procédure bien complète pour indemniser les individus lésés, lorsque l'Etat pour des besoins bien spéciaux s'empare de leurs biens. Il sera beaucoup plus intéressant d'étudier les lois qui, par leurs dispositions mêmes, frappent les intérêts particuliers, qu'el-

1, Lois du 3 mars 1810, 7 juillet 1843, 3 mai 1841.

les accordent ou non des indemnités. Nous passerons donc en revue les différentes solutions qui sont intervenues, sans toutefois avoir la prétention de donner une énumération complète.

L'impression dominante qui se dégagera de cette étude, sera que cette question d'indemnité qui, de prime abord, pouvait sembler facile à résoudre à l'aide des principes dominants de notre droit, n'est qu'une pure question de fait, avec une tendance bien marquée du législateur de respecter les droits des individus. Aussi, au lieu de rester dans les régions spéculatives du droit pur, nous nous reporterons aux diverses époques où les lois ont été votées, en nous mettant à la place en quelque sorte de ceux qui ont dû se prononcer dans tel ou tel sens.

Nous étudierons :

Les lois qui ont lésé d'une façon particulière les intérêts individuels.

Les lois qui ont eu à indemniser les dommages causés par le fait de la guerre.

Les atteintes particulières portées au principe de la liberté du travail.

TITRE I

Des lois qui ont lésé d'une façon particulière les intérêts individuels

Cette partie de notre étude est de beaucoup la plus importante. Nous verrons ainsi, d'une façon concrète, quels sont les motifs, les causes, les événements, les circonstances qui ont poussé le législateur, dans l'exercice normal et ordinaire de ses fonctions, à indemniser ou à ne pas indemniser les individus dont les intérêts ont été atteints par une loi.

SECTION I

Des lois qui n'ont pas accordé d'indemnité

Il s'agit tout d'abord d'étudier les lois qui n'ont accordé aucune réparation. Il est très intéressant, en effet, de présenter les arguments qui, dans chaque cas, ont été fournis pour faire refuser toute indemnité. La question d'ailleurs, n'a pas toujours été posée d'une façon certaine, elle a même parfois été complètement négligée, pour des raisons que nous tâcherons de déterminer, indépendantes ou non de la volonté du législateur.

La liste de ces lois sera fatalement incomplète : il n'est pas possible, comme nous le verrons, de distinguer les différents cas où la charge imposée à la propriété, devra être supportée sans indemnité à titre de réciprocité et le cas où l'Etat aurait dû réparer les dommages causés.

Loi du 12 février 1835 sur les tabacs. — Cette loi a supprimé toutes les concurrences faites par les marchands de tabac au monopole du tabac. L'article 4, § 3, est ainsi conçu : « Les dispositions des articles 172 et 215 à 226 de la loi du 28 avril 1816 sont applicables à la fabrication, à la circulation et à la vente du tabac factice ou de toute autre matière préparée pour être vendue comme tabac... » : ces articles de la loi du 28 avril 1816 sont des dispositions prohibitives et pénales.

Lors du vote de la loi, des députés ont proposé d'accorder une indemnité aux propriétaires du tabac factice, de l'anti-tabac. La commission de la Chambre des députés même paraissait avoir adopté l'idée qu'une indemnité était due.

Tout d'abord les partisans et les adversaires de l'indemnité ont pensé que les bénéfices qu'on devait attendre de l'exploitation de cette industrie ne pouvaient être pris en considération.

Pour démontrer qu'une indemnité était due, on prétendait qu'il était juste de rendre à ceux qu'on dépouillait l'équivalent de ce qu'on leur ôtait et en

particulier qu'il y avait préjudice en ce qui concerne les immeubles, les constructions faites, les ustensiles affectés spécialement à la fabrication du tabac factice et en ce qui concerne les matières premières quelles qu'elles soient (1).

On a répondu à ces arguments : que deux arrêts successifs de la Cour de cassation ont décidé que les ustensiles employés devaient être confisqués, par application de l'article 220 de la loi du 28 avril 1816 ; que les bâtiments et constructions destinés à l'exploitation ne seraient point enlevés aux propriétaires. Pourtant on a considéré que les matières employées pouvaient donner lieu à indemnité et en effet une ordonnance du 13 février 1835 a ouvert ce droit ; seulement la valeur réelle des feuilles fabriquées ou non fabriquées était déterminée d'après le prix de revient (2).

Il n'a en somme été accordé qu'une très faible indemnité. Le législateur, évidemment très respectueux de la propriété individuelle, s'est laissé convaincre par des raisons fiscales, d'autant que la situation des fabricants était assez irrégulière ; ils avaient certainement cherché à tourner la loi de 1816.

1. Tripier. Chambre des pairs. *Monit.* du 10 fév. 1835, p. 287.

2. *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1838, p. 284.

Lois établissant les chemins de fer. — Les lois, qui, vers 1840, sont venues transformer tout notre système de moyens de transports, ont singulièrement lésé les intérêts des entrepreneurs de transport en diligence. Ces lois n'ont d'ailleurs pas été votées, sans que la cause des maîtres de postes ait été entendue. Ainsi le 4 mai 1842, dans un rapport adressé au roi (1), le ministre des Finances demande la création d'une commission chargée d'étudier la question. (La commission est constituée le jour même.) Il rappelle que déjà « plusieurs commissions législatives ont appelé sur ce point l'attention du gouvernement ». En 1845 les neuf Facultés de droit consultées sur la question, sont unanimes à affirmer le droit de propriété des maîtres de relais et leur droit à l'indemnité (2). Dans la discussion même de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fers la question est soulevée. Il n'a été accordé aucune indemnité.

Quelles en sont les raisons ?

Il fallait incontestablement favoriser, par des mesures législatives, une industrie naissante. Aussi l'Etat sous la poussée des inventions nouvelles a-t-il

1. *Monit. univ.* du 5 mai 1842, p. 1009.

2. Opinion émise dans le sein des neuf Facultés de droit du royaume sur la propriété des relais de poste et les droits des titulaires à une indemnité par suite de la création des chemins de fer. Paris, 1847, imp. Guyot.

été conduit à négliger les intérêts d'une industrie vieillie. Mais ne l'oublions pas, il n'y a pas eu une suppression immédiate, mais une suppression progressive, différée. On n'avait pas prévu que les chemins de fer prendraient une extension aussi rapide et on laissait subsister à côté d'eux les diligences. S'il y avait eu une suppression soudaine on aurait vraisemblablement indemnisé les maîtres de poste, soit au moyen des ressources de l'Etat, soit par des ressources mises spécialement à la charge des nouvelles voies de communication. »

Décret-loi du 10 septembre 1870. — Le décret du 5 février 1810, confirmé par la loi du 21 octobre 1814, avait créé un monopole des imprimeurs à Paris en limitant le nombre et en créant des brevets. Les droits de propriété des titulaires de ces brevets étaient incontestables.

Les auteurs (1) et la jurisprudence (2) l'ont souvent déclaré. Le décret du 10 septembre 1870 est donc venu rendre libre la profession d'imprimeur ; le décret lui-même reconnaissait qu'il y avait un véri-

1. V. J. Delalain. *Histoire de la propriété des brevets d'imprimeurs* où sont rapportées les opinions de MM. Pelet, Barthe, Dupin aîné, Charles Dupin, Vivien, Pierre Leroux, Demolombe, Pouyer-Quertier, etc., Paris, 1869.

2. Trib. de com. de Paris, 20 novembre 1868. — Cour de Paris, 16 novembre 1854. S. 1854.2.618. — Cass. Req., 13 décembre 1869. S. 70.1.102.

table préjudice causé aux titulaires des brevets ; il décidait, en effet, qu'il serait « ultérieurement statué sur les conséquences du présent décret à l'égard des titulaires actuels des brevets » (art. 4).

Or, dans les années qui ont suivi l'année 1870, le budget venait d'être surchargé d'une façon imprévue et au delà de toute prévision. La cause des imprimeurs ne fut pas reprise par le législateur ; par nécessité fiscale leurs intérêts furent sacrifiés. La lésion ne fut peut-être pas considérable, la liberté de la presse et des publications de librairie avaient provoqué une extension énorme de l'imprimerie.

Loi du 26 juillet 1890 concernant la fabrication et l'imposition des vins de raisins secs. A la suite des ravages du phylloxéra, les vins de raisins secs intervinrent sur le marché en telle quantité qu'en 1890 on en avait fabriqué environ 3.669.000 hectolitres. Lorsque les vigneronns eurent débarrassé leurs vignes du fléau et voulurent vendre leurs vins, la concurrence des vins de raisins secs les empêchait d'écouler leurs produits. Ils firent appel à l'Etat qui, par des taxes de fabrication, arriva à supprimer cette industrie. Personne à ce moment ne se leva pour réclamer une indemnité ; il y avait cependant une atteinte aux intérêts de ceux qui, sous le couvert de la loi, fabriquaient les vins de raisins secs.

La loi du 30 mars 1902 (art. 49 à 56) a supprimé, sans indemnité, le commerce de la saccharine « pour

tous autres usages que la thérapeutique, la pharmacie et la préparation de produits non alimentaires » (art. 49), « dans un intérêt de probité fiscale parce que le ministre des Finances ne pouvait pas descendre jusqu'à saisir toutes les complications de la fraude (1). »

Sur les plaintes de quelques industriels du Rhône, M. Rouvier, ministre des Finances a répondu: « Cette loi n'a pas interdit la fabrication de la saccharine, elle s'est bornée dans l'intérêt de l'hygiène publique et des finances de l'Etat, à édicter à l'égard de ces substances, des mesures analogues à celles prises à diverses époques vis-à-vis de plusieurs industries et en dernier lieu des fabricants de vins de raisins secs et de phosphore auxquels aucune indemnité n'a jamais été allouée ».

La loi du 6 août 1905 relative à la répression de la fraude sur les vins et au régime des spiritueux a décidé « qu'à partir du 1^{er} janvier 1906 toute personne, exerçant dans Paris la vente de vins en gros, sera tenue de placer dans les entrepôts publics, les boissons destinées à ce commerce » (art. 9). Donc les commerçants seront obligés d'abandonner leur installation dans Paris pour aller au quai Saint-Bernard et au quai de Bercy. C'était d'ailleurs l'unique

1. Ch. des députés, séance du 4 déc. 1906. *J. off.* Déb. parl., 5 déc., p. 1073.

moyen de réprimer d'une façon efficace la fraude qui chaque année causait au budget de la ville de Paris un préjudice énorme. Aussi personne dans les Chambres n'a-t-il osé réclamer une indemnité pour le réel dommage causé à certains commerçants.

SECTION II

Des lois ayant accordé des indemnités.

Pour faire cette étude avec profit, nous envisageons tout d'abord les causes, les motifs qui ont provoqué la loi ; puis les raisons pour lesquelles on a accordé des indemnités ; les bases sur lesquelles on s'est appuyé, la procédure employée pour accorder les réparations ; nous verrons enfin qui, en définitive, supportera la charge de l'indemnité.

Suppression de la fabrication et de la distillation des eaux-de-vie et d'esprits dans la ville de Paris. — Loi du 1^{er} mai 1822, article 10.

Motifs de la réforme ; raisons qui ont fait accorder l'indemnité. — Des considérations d'ordre fiscal et d'ordre économique ont fait prendre au législateur cette détermination.

Depuis la loi du 28 avril 1816 sur le régime des boissons, de nombreuses distilleries de fécule de

pommes de terre, de grains et autres substances s'étaient établies dans l'intérieur de Paris. Les eaux-de-vie, ainsi fabriquées, échappaient, même en vertu de la loi, au régime de l'exercice : il s'ensuivait une fraude considérable ; alors que les eaux-de-vie revenaient aux fabricants à 92 francs l'hectolitre, que les droits d'entrée et d'octroi s'élevaient à 121 francs, le prix marchand de ces eaux-de-vie au lieu d'être de 213 francs était seulement de 145 francs.

La régie, sous forme d'abonnements, avait essayé de traiter avec les industriels ; mais elle s'était bientôt déclarée impuissante, tant par le manque d'employés que par l'impossibilité de poursuivre les fraudeurs. Les finances de l'Etat et de la ville souffraient donc beaucoup de cette situation.

De nombreux propriétaires des départements où les vins se convertissaient en eaux-de-vie et qui destinaient une partie de leur récolte à la consommation de la capitale, voyaient ce grand marché fermé pour eux.

On a pensé qu'on éviterait tous ces inconvénients en obligeant les distilleries à s'installer hors de Paris. Mais ce déplacement forcé allait causer à ces industries un préjudice qui devait être réparé. Le principe lui-même n'a pas été contesté. Tous les orateurs qui ont pris part à la discussion ont été unanimes à reconnaître qu'il y avait lésion du droit de propriété. « Cette condition paraît fondée, en droit

comme en équité, puisqu'enfin les fabricants seront troublés dans l'exercice d'une industrie que la loi ne réprouvait pas textuellement (1). »

Base de l'indemnité. — La discussion a été beaucoup plus vive quand il a fallu déterminer la base de l'indemnité. Le projet de la commission voulait laisser ce soin à une ordonnance royale, M. Casimir-Périer proposa de laisser purement et simplement s'appliquer le décret de mars 1810 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. La loi renvoie à une ordonnance rendue le 11 mai de la même année, pour régler cette matière d'une façon précise.

En somme, on était en présence d'une situation particulière. Il n'y avait pas suppression totale d'une industrie, mais simple interdiction aux fabricants de distiller des eaux-de-vie dans Paris. On allait désaffecter des bâtiments, faire déplacer un outillage; il y avait enfin une perte de profits pour les industriels entre le moment de l'expropriation et le moment de la réinstallation des usines.

L'ordonnance a considéré que les bâtiments pouvaient parfaitement servir à un autre usage; il ne devra donc pas être tenu compte de la moins-value que peut entraîner leur désaffectation; d'ailleurs

1. Rapport fait au nom de la commission des finances par M. Ollivier, sur le projet de la loi contenant le budget de l'exercice de 1822. *Moniteur univ.*, 27 février 1822, p. 304.

« l'établissement de ces distilleries est assez peu despendieux » (1).

On indemniserà, au contraire, les frais causés par l'obligation imposée aux distilleries, de transporter leur industrie en dehors de l'enceinte de Paris ; c'est-à-dire : 1° Les frais de démolition des fourneaux, chaudières, alambics, cuves et autres agencements à l'usage de la distillerie exclusivement, ainsi que le montant des réparations aux bâtiments que ces démolitions pourraient nécessiter ; 2° Les frais de reconstruction de ces mêmes objets dans un local supposé propre à cet usage ainsi que les frais de transport, depuis l'emplacement actuel de la fabrique, jusqu'aux limites de la banlieue de la capitale.

Enfin, on allait occasionner un préjudice aux distillateurs en suspendant momentanément le libre exercice de leur industrie, d'où perte de profits. Il fallait aussi distinguer, chez les propriétaires, cette perte de profits de celle qu'ils allaient éprouver « quand ils ne pourront plus faire la fraude (2) ». Les seuls profits perdus à considérer seront ceux qui l'auront été pendant la période comprise entre la cessation et la reprise de l'industrie. L'ordonnance fixe cette période à trois mois et la somme sera

1. Même rapport. *Moniteur*, 1822, p. 304.

2. *Moniteur* du 14 avril 1822. Le ministre des Finances, p. 588.

égale à 10 0/0 des produits présumés de la distillerie.

Il faut tenir compte, ajoute le rapport précité, des avantages que les distilleries retrouveront dans leur nouvelle situation, soit sur le prix moins élevé des combustibles, soit en appliquant plus immédiatement à la nourriture des bestiaux ou à la culture, certains résidus qui y sont propres.

Procédure.— L'ordonnance du 11 mai donnait à une commission, spécialement nommée, le soin de régler les indemnités. Cette commission était composée de trois experts nommés l'un par la régie ; le deuxième par chacun des distillateurs pour régler l'affaire qui le concerne ; le troisième, devant avoir le rôle de conciliateur, par le président du tribunal de première instance.

On n'a pas voulu appliquer ici la loi de 1810 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette loi en effet chargeait le tribunal civil d'accorder les indemnités. Or, les finances de l'Etat avaient trop à souffrir de cette procédure ; les tribunaux civils accordaient des indemnités fort élevées.

La loi du 1^{er} mai voulait avant tout enrayer la fraude ; aucun propriétaire ne pouvait être déclaré coupable ; mais les intérêts de l'ensemble allaient souffrir des mauvaises dispositions du législateur ; la loi générale sur l'expropriation sortait donc ici de son cadre ordinaire.

D'autre part la loi de 1810 avait pour but surtout

d'exproprier des immeubles alors qu'il s'agissait ici de réparer des dommages causés à une industrie par un déplacement d'appareils et par une perte de profits pendant un certain temps.

*Loi sur les courtiers de marchandises
du 18 juillet 1866.*

Motifs de la réforme ; raison qui ont fait accorder l'indemnité. — « A partir du 1^{er} janvier prochain, dit l'article premier, toute personne sera libre d'exercer la profession de courtier de marchandises. » Le législateur a pensé que le maintien de la classe connue sous le nom de courtiers de marchandises était incompatible avec les vœux et les besoins du commerce. Cette mesure a été prise pour les raisons suivantes :

1^o La presque unanimité des Chambres de commerce demandait la liberté du courtage en matière de vente et d'achat des marchandises ;

2^o Le développement du marronnage, du courtage illicite sous l'œil bienveillant des plus honnêtes commerçants était une démonstration des besoins du commerce ;

3^o Les infractions permanentes des courtiers eux-mêmes aux règles fondamentales de leur profession, presque impossibles à réprimer étaient la négation du courtage officiel.

4^e Les exemples de l'étranger enfin poussaient dans la voie de la liberté (1).

La liberté du courtage lésait incontestablement les intérêts des titulaires des offices. Il a été reconnu que ces offices constituaient une véritable propriété, d'une nature spéciale, à la vérité, mais qui ne pouvait pas cependant être enlevée sans indemnité à ceux qui en étaient investis. « Les offices que la loi du 28 avril 1816 a rendus transmissibles sont des propriétés. Cela a été tant de fois reconnu et proclamé dans des documents législatifs et dans les discussions solennelles de nos diverses assemblées législatives, que nous ne croyons pas nécessaire de faire autre chose que de reproduire ici l'affirmation d'un principe qui n'a jamais été contesté et qui a pour conséquence nécessaire une indemnité à donner aux titulaires d'offices dépossédés du droit de présenter leurs successeurs. » (2) L'indemnité n'a d'ailleurs pas été contestée et dans la discussion des 27 et 28 juin, aucun orateur n'a méconnu ce principe. L'article 10 dit en effet : « Les courtiers de marchandises actuellement en exercice seront indemnisés de la perte du droit de présenter leur successeur qui avait été accordé par l'article 91 de la loi du 28 avril 1816. »

1. Exposé des motifs. V. Duvergier, *Lois, décrets, etc.*, p. 392.

2^e *Id.* p. 400.

Base de l'indemnité. — Comment les titulaires d'offices vont-ils être indemnisés ?

Il est naturel de faire l'évaluation de l'indemnité d'après le prix de cession des offices ; on aura ainsi la valeur déterminée par un contrat dans lequel deux parties ont librement consenti.

« Le prix des offices est habituellement déterminé, en cas de transmission à titre onéreux, par l'appréciation de deux éléments distincts ayant chacun leur valeur propre : le titre, c'est-à-dire le droit d'instrumenter, et la clientèle c'est-à-dire la chance plus ou moins aléatoire que peut avoir le successeur de se faire accepter par les clients du prédécesseur (1). » L'indemnité due aux courtiers, dépossédés du titre d'officiers publics, doit-elle comprendre la valeur de ces deux éléments ?

Il a été soutenu, en droit, que l'Etat ne devait indemniser que le prix du titre sans la valeur de la clientèle. Mais le législateur a mieux aimé tenir compte, non du droit strict, mais des faits, des usages consacrés selon les diverses régions.

Par conséquent dans les localités où il sera constaté que la clientèle n'entre pas habituellement dans les éléments qui servent à déterminer le prix de cession, où habituellement les courtiers ne vendent que le titre, et comme on dit dans le langage usuel

1. Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 400.

le titre nu, l'indemnité devra être égale à la valeur vénale du titre, au taux établi par la moyenne du prix de cession des titres nus de la place, dans la dernière période septennale (V. art. 11).

Toutefois dans les villes où la clientèle était habituellement comprise dans les éléments du prix de cession les ayants droits recevront : « d'abord la valeur du titre déterminé, comme il a été dit ; puis une seconde somme destinée à leur tenir compte de la dépréciation possible par suite de l'établissement du nouveau régime » (1), « qui ne pourra excéder 20 0/0, sera mise en commun et répartie entre les différents courtiers de la place, au *prorata* des produits de leur office de courtiers de marchandises pendant les sept années antérieures au 1^{er} juillet 1864 » (2) (art. 11 *in fine*).

Cette seconde façon d'évaluer n'a pas une base aussi certaine que la première et si on en a tenu compte, c'est à un moindre degré.

Tout d'abord une dépréciation de la clientèle peut tenir à des causes indépendantes de l'action du législateur, indépendante de l'intéressé de telle sorte

1. Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 401.

2. Si l'on a reporté l'application de cette mesure au 1^{er} juillet 1864, date de l'enquête préparatoire, c'est qu'il n'eût pas été juste de faire supporter les conséquences qu'aurait pu apporter dans les produits des offices ou dans la valeur de la clientèle la prévision de la réforme annoncée à cette époque.

que l'évaluation que l'on peut en faire, n'a pas de bases absolument solides.

La clientèle est aussi subordonnée aux éventualités très graves que l'Etat peut faire peser sur elle soit en diminuant les tarifs, ainsi la loi du 24 octobre 1884 diminue les frais des ventes judiciaires d'immeubles, soit en restreignant les attributions ; ainsi d'après la loi du 22 janvier 1851 sur l'assistance judiciaire, l'officier ministériel accordera gratuitement son temps et ses soins à l'affaire d'autrui.

Enfin, il n'était pas certain qu'une fois la liberté proclamée, les courtiers perdraient leur clientèle, qu'ils ne pourraient pas la conserver, la vendre, qu'ils n'auraient pas sur les nouveaux venus, l'avantage d'une position acquise, d'une notoriété établie par une ancienne désignation officielle.

Quant aux offices qui n'ont pas été transmis à titre onéreux, étant le 1^{er} juillet 1864, entre les mains d'un titulaire de la création, ou n'ayant été l'objet d'aucune cession pendant les sept années antérieures à cette date, l'indemnité sera fixée au maximum à quatre fois la moyenne annuelle des produits de l'office, pendant les sept années antérieures au 1^{er} juillet 1864.

Procédure. — Pour toutes ces raisons, il a paru au législateur nécessaire d'accorder l'indemnité d'après des moyens qui ne pouvaient répondre aux formalités ordinaires des lois sur l'expropriation pour

cause d'utilité publique. Les jurés n'auraient pas eu ici la compétence nécessaire. Aussi la loi de 1866 a décidé la formation d'une commission composée de membres ayant des connaissances spéciales.

Après avoir réservé les avis successifs de la Chambre syndicale des courtiers, du préfet, de la Chambre de commerce et du tribunal de commerce dans l'attribution territoriale desquels l'office à indemniser se trouvait, la loi (art. 15) décide qu'une commission, nommée par décret sera composée de neuf membres, dont : trois membres désignés par le ministre des Finances ; trois autres seront choisis dans chaque département et pour les affaires de ce département par les courtiers faisant partie des Chambres syndicales, réunis par les soins et sous la présidence du préfet ; les trois derniers membres nécessaires pour compléter la commission devront être choisis à l'unanimité par les six premiers et à défaut d'entente par le premier président et les présidents de Chambre de la Cour d'appel de Paris.

Il a paru qu'une commission centrale offrirait plus de garanties au point de vue de la compétence, de l'impartialité, de l'unité, de la cohésion dans l'application de la loi ; on était naturellement obligé de laisser une grande latitude à l'appréciation des juges, or les commissions locales auraient pu donner des décisions disparates et fâcheuses. Une telle

commission, composée d'hommes spécialisés en la matière, et représentant à presque égalité de membres l'Etat et chaque courtier de marchandises, devait évidemment concilier les intérêts de chacun.

Du paiement de l'indemnité. — La loi de 1866 allait encore s'occuper des voies et moyens à l'aide desquels on pourrait pourvoir au paiement de l'indemnité. Ainsi, on n'a pas cru équitable de mettre la dépense à la charge du budget général pour ne pas faire supporter à tous les contribuables une dépense qui n'intéressait le pays tout entier que d'une façon indirecte, tandis qu'elle intéressait très directement une partie du commerce que l'on peut appeler le grand commerce, auquel la réforme devrait donner pour des affaires des facilités nouvelles. L'avance de l'indemnité était donc faite par le Trésor, mais l'article 18 affectait au remboursement du Trésor, les sommes produites par la catégorie des courtiers intéressés à cette réforme.

Loi du 2 août 1872 qui attribue à l'Etat le monopole de la fabrication et de la vente des allumettes chimiques.

Motifs de la réforme. Indemnité. — L'Assemblée nationale pour faire face aux nécessités financières créées par la crise de 1870-1871 dut chercher un peu partout les ressources nécessaires à équilibrer son

budget. Elle établit un impôt sur les allumettes chimiques par les lois du 4 septembre 1871 et 22 janvier 1872.

Ces dispositions n'avaient pas eu le résultat financier qu'on en attendait. Au lieu de produire 9 et 15 millions le nouvel impôt ne produisait pas 5 millions.

La fraude n'avait d'ailleurs pas attendu que les lois soient en vigueur, pour s'exercer, soit chez les industriels qui forçaient leur production, soit chez les commerçants qui emplissaient leurs magasins de stocks énormes, soit chez les particuliers qui faisaient d'amples provisions.

Le gouvernement s'était déclaré impuissant pour exercer une surveillance efficace sur les nombreux établissements disséminés et pour constater le commerce et les fabrications clandestines qui n'exigeaient ni un matériel, ni un personnel considérable.

En somme, d'après le rapporteur du projet de loi (1), la nécessité du monopole de la fabrication des allumettes était dictée par ces trois considérations : l'intérêt du Trésor, l'intérêt des fabricants, l'intérêt des consommateurs. On discuta beaucoup sur l'établissement du monopole : Mais, ce principe

1. Rapport au nom de la commission du budget de 1872 sur le monopole des allumettes présenté par M. Caillaux le 27 juillet. *J. off.*, des 12 et 13 août n° 1365.

adopté, il parut à tout le monde équitable d'accorder une indemnité aux propriétaires « des fabriques d'allumettes » (art. 5) d'autant qu'il y avait une véritable dépossession, une mainmise de l'Etat, l'interdiction dans l'avenir d'exercer une industrie.

Base de l'indemnité. — La loi ne détermine pas les bases de l'indemnité elle remet au jury d'expropriation le soin de dédommager les propriétaires des fabriques. « Il sera procédé à l'expropriation des fabriques d'allumettes existant actuellement dans la forme et dans les conditions déterminées par la loi du 3 mai 1841 » (art. 3).

Le rapporteur de la commission d'étude du projet de loi avait cependant indiqué trois valeurs à exproprier :

Les immeubles dans lesquels les fabriques sont établies ; le matériel, comprenant l'outillage et les marchandises brutes et ouvrées ; le dommage résultant « de la privation de l'industrie, eu égard aux bénéfices qu'elle procurait. »

Les deux premières de ces valeurs étaient d'une évaluation facile ; les immeubles sont choses matérielles, de valeur connue et dont il y a lieu de s'occuper dans les expropriations en général ; les marchandises ont une valeur commerciale définie par le prix de vente journalier, l'outillage a coûté des sommes connues.

Mais « il y aura aussi à indemniser, dit le rappor-

teur (1), les expropriés de la privation de leur industrie eu égard aux bénéfices qu'elle leur procurait. » Et il ajoute plus loin : « il y a là un aléa dont il ne faut pas se dissimuler l'importance ». Aussi s'éleva-t-il dans l'Assemblée nationale de vives discussions à ce propos. Le rapporteur lui-même percevait bien la difficulté ; dans son évaluation, il majore de moitié les sommes qui semblaient devoir être versées de ce chef.

On avait en effet des données très vagues sur les bénéfices que pouvaient réaliser les fabricants, et les jurés eux-mêmes ne pouvaient pas avoir des renseignements bien précis et souvent bien exacts. D'ailleurs ces bénéfices étaient variables suivant la situation particulière de chacun des établissements.

Un autre difficulté venait de ce que dans une expropriation ordinaire, l'exproprié peut recommencer ailleurs l'exploitation dont il est dépossédé, mais ici il y avait non une expropriation partielle, comme dans la loi du 1^{er} mai 1822, mais une expropriation totale. On s'emparait des instruments de travail, on interdisait d'en utiliser d'analogues. Comment allait-on indemniser les industriels dépossédés des inventions, des procédés avantageux, des méthodes économiques qu'ils avaient acquis ou su découvrir et dont on les empêchait de recueillir la récompense ?

1. Même rapport.

Procédure. — La loi du 2 août 1872 décidait qu'il serait procédé à l'expropriation des fabriques dans les conditions déterminées par la loi du 3 mai 1841 (art. 3).

L'Etat allait s'emparer de toute une catégorie d'industries et de ses accessoires, il allait déposséder à son profit des propriétaires, des industriels de leurs usines, de leurs outillages, leur interdire d'exercer leur profession en quelque lieu de France que ce fut, il était donc logique d'appliquer les règles ordinaires de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Il y avait cependant un écueil à adopter ce système : la loi de 1841 a été faite dans le seul but d'exproprier des immeubles, or il s'agissait aussi d'exproprier ce que nous avons appelé les bénéfices industriels. Les jurés seraient-ils compétents ?

Le législateur a semblé l'admettre puisqu'il a manifesté son intention de laisser au jury toute liberté à ce sujet. Dans le projet de loi, l'indemnité totale était évaluée à 20 millions ; ce chiffre était même énoncé dans l'article 3, § 2. Ce deuxième alinéa a été supprimé (1), de façon à laisser au jury une complète liberté d'action.

1. Prop. Gaslonde. *J. off.* du 3 août 1872, p. 5339.

Loi du 14 mars 1904 relative au placement des employés et ouvriers des deux sexes et de toutes professions.

Motifs de la réforme. — De l'indemnité. — « Les bureaux de placement payants, dit l'article premier, pourront (1) être supprimés moyennant une juste indemnité ».

Le régime des bureaux de placement était réglementé par le décret du 25 mars 1852. Aux termes de ce décret, nul ne pouvait tenir un bureau de placement, sous quel titre et pour quelles professions places ou emplois que ce soit, sans une permission spéciale, délivrée par l'autorité municipale, à Paris par le préfet de police, et qui ne pouvait être accordée qu'à des personnes d'une moralité reconnue ; le privilège et l'investiture du placeur découlaient de l'ordonnance ; mais celle-ci rendue, l'administration se désintéressait complètement du sort des autorisations qu'elle avait données.

La présente loi est née d'un fort mouvement d'opinion. La suppression des bureaux de placement était réclamée à raison des abus auxquels on a pré-

1. La suppression n'est pas obligatoire mais facultative par arrêté du maire avec avis du Conseil municipal.

tendu qu'ils donnaient lieu et à l'infériorité des bureaux payants sur les bureaux gratuits.

Les abus les plus considérables qui ont été reprochés aux bureaux payants consistaient en ce qu'ils provoquaient le chômage en attirant dans les centres plus d'ouvriers qu'il n'en fallait ; qu'ils amenaient l'instabilité des emplois en déplaçant les travailleurs pour augmenter leurs bénéfices ; qu'ils mettaient les bonnes places aux enchères ; qu'ils prélevaient un droit d'inscription qui n'était jamais remboursé ; qu'ils favorisaient la débauche, l'espionnage.

Pour justifier leur infériorité on a dit qu'ils se livraient à des perceptions injustes et excessives ; qu'ils n'étaient accessibles qu'aux travailleurs ayant de l'argent ; qu'ils violaient la liberté du travail en forçant l'ouvrier à se mettre sous le contrôle de la préfecture de police.

Après bien des débats, on décida de supprimer les bureaux de placement.

Une seconde question essentiellement liée à la précédente a fait également l'objet de très vives controverses ; nous voulons parler de l'indemnité. Il s'agissait en somme de savoir si le droit du tenancier du bureau de placement constituait une véritable propriété, ou s'il n'était que l'exercice d'une autorisation administrative révocable *ad nutum* comme tous les actes de cette nature. Il semble qu'il

y ait eu hésitation de la part même des partisans du droit de propriété, car s'il se fut agi réellement d'un droit de cette nature, pourquoi le règlement eut-il été confié au Conseil de préfecture ?

Les partisans de l'indemnité ont fait valoir que le décret de 1852 donnait aux placeurs le droit de toucher des primes de placement, qu'ils ne pouvaient être expropriés de ce droit que moyennant indemnité ; que l'autorisation donnée pour exercer l'industrie ou le commerce du placement ne pouvait priver le titulaire d'un droit qu'il tenait de l'article 7 de la loi de 1791, qui a proclamé la liberté du commerce et de l'industrie ; que ce droit à l'indemnité résultait de l'arrêté même d'autorisation qui donnait au titulaire celui de vendre son office au candidat agréé par l'administration. « En réalité il y a un contrat tacite entre les placeurs et la société. La société leur a dit, vous ne fonctionnerez qu'après autorisation, mais cette autorisation une fois donnée, je ne la retirerai que si vous commettez des méfaits, tant que vous ne les commettrez pas, vous serez propriétaires de l'office où vous aurez engagé vos capitaux (1). »

On a répondu en s'appuyant sur le caractère précaire et sur la gratuité de l'autorisation : « L'autorisation d'ouvrir un bureau de placement est donnée

1. M. Beauregard. Ch. des députés. Séance du 15 nov. 1900. *J. Off.*, du 16, p. 2089.

gratuitement, et celui qui, en dehors de l'administration, achète le droit de l'exploiter, a besoin d'être muni d'une nouvelle autorisation... Ce qui prouve jusqu'à l'évidence que le bénéficiaire de l'autorisation n'a aucun droit de transmission et par conséquent ne possède aucun recours contre l'administration qui a toujours le droit de le déposséder (1). »

Autre raison : le décret de 1852 donne à l'administration le droit de modifier à son gré les tarifs des bureaux de placement ; on peut supposer que l'administration usant de son droit et voulant supprimer les bureaux de placement diminue leurs tarifs de telle sorte qu'ils ne puissent plus vivre ; elle supprimerait en fait l'autorisation du placeur et ferait ainsi disparaître le bureau payant. Y aurait-il un droit d'indemnité dans ce cas ? Nullement (2).

En somme, le droit de transmission n'existait pas dans le décret, mais il était en réalité reconnu par l'Etat : « Nous plaçant en face de la réalité, nous reconnaissons qu'il existe des bureaux de placement qui vivent parce que l'Etat leur a permis de naître, dit M. Millerand ministre du Commerce, et l'Etat à

1. Rapport de M. G. Berry à la Ch. des députés du 15 déc. 1899. *J. Off.*, 1899. Doc. parl. p. 348.

2. C'est en somme ce que la loi a fait en partie puisqu'elle a créé à côté des bureaux payants des bureaux gratuits. Déjà à Bordeaux par exemple un bureau gratuit tient en échec 36 bureaux payants.

notre avis ne peut pas les supprimer sans leur donner en échange une indemnité préalable (1). »

L'Etat limitait le nombre des bureaux de placement, cette limitation créait une monopole sur lequel le titulaire investi avait un droit.

On a essayé d'assimiler les bureaux de placement aux offices ministériels. M. Berry a justement répondu : « Vous osez comparer le droit des placeurs au droit des notaires et des avoués ! Mais vous savez bien que les placeurs ne tiennent leurs droits que d'une tolérance de police et je suppose que vous mettez les notaires et les avoués au-dessus d'une tolérance semblable (2). »

Base de l'indemnité. — La base de l'indemnité n'est pas déterminée d'avance. Ce soin est laissé entièrement au Conseil de préfecture.

L'indemnité ne devra pas être très élevée en raison de la précarité même de cette sorte de propriété. Sans doute on prendra en considération l'état des affaires du bureau, au moment où interviendra l'arrêté de suppression, le prix de vente habituel représenté par le produit des trois dernières années, mais cette base ne sera pas obligatoire ; tel est bien l'esprit de la loi : « Un arrêté *pourra* à charge d'une

1. Ch. des députés. Séance du 29 novembre 1900. *J. Off.* du 30, p. 2372.

2. Rapport cité.

indemnité représentant le prix de vente de l'office, et qui à défaut d'entente sera fixé par le Conseil de préfecture, rapporter les autorisations données en vertu du décret du 25 mars 1852 » (art. 11-1^o). Mais le Sénat a seulement adopté cette base de l'indemnité « à la condition que le prix de vente ne figurerait dans cet article que comme un des éléments qui permettront de fixer l'indemnité » (1). Une des raisons invoquées, c'est que le tenancier dépossédé contre sa volonté pourra ne plus trouver d'emploi équivalent, et une indemnité calculée sur ces bases pourrait ne pas l'indemniser complètement.

Procédure. — La mission de régler les questions d'indemnité est confiée, nous l'avons vu, aux conseils de préfecture. Cette solution n'a pas été adoptée sans protestation.

Ceux qui reconnaissent la propriété entière des bureaux de placement, réclamaient la juridiction civile. « Les questions de propriété ne sont point des questions administratives, ce sont des questions de droit civil et *ipso facto*, elles ressortissent à la juridiction civile, c'est-à-dire à défaut d'autre indication au tribunal de première instance. Cela est tellement vrai que, lorsque les lois de 1833 et de 1841, ont créé en matière d'expropriation pour cause

1. Rapport de M. Aucoin du 21 déc. 1903 au Sénat *J. off.*, Doc. parl., fév. 1904, p. 869.

d'utilité publique, — mais seulement en matière immobilière — une juridiction spéciale le jury d'expropriation, cette juridiction spéciale a été et est encore une juridiction civile » (1).

Mais nous avons vu précédemment qu'il n'y a pas là à proprement parler une propriété ou plutôt qu'il y a une propriété *sui generis*. L'attribution de compétence au Conseil de préfecture est encore une confirmation de cette opinion.

D'ailleurs des considérations d'ordre juridique et d'ordre pratique ont fait adopter la compétence administrative.

Tout d'abord, des questions préjudicielles, ressortissant aux tribunaux administratifs pouvaient entraver la marche déjà lente de la justice civile. En effet les bureaux faisant le placement pour une même profession déterminée devront être supprimés tous à la fois, par un même arrêté municipal, dit l'article 11-3°. Dans de nombreux cas, les professions connexes pourront soulever la question de savoir, si c'est bien un bureau appartenant à la catégorie supprimée qui vient d'être atteint.

Les bureaux de placement sont soumis pour s'établir, d'après le décret du 25 mars 1852, à l'approbation préfectorale, ils peuvent être supprimés sans

1. Gourju. Déb. parl. Sénat, séance du 26 janv. 1904. *J. off.* du 27, p. 34.

indemnité lorsque les tenanciers ont encouru des condamnations. Ils peuvent par conséquent être comparés aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes qui sont des propriétés spéciales, placées sous la main de l'administration, or on sait que les établissements insalubres de première classe peuvent être supprimés par décret du Conseil d'Etat (Décret, 15 octobre 1810, art. 12)

Il a aussi été fait observer judicieusement que les frais seraient beaucoup moins considérables devant le Conseil de préfecture que devant les tribunaux civils. Or, le tribunal civil comme les conseils de préfecture ne sont à même de juger la question que sur le rapport d'experts spécialement désignés.

Enfin, il n'a pas été dit, mais c'est l'arrière-pensée du législateur, que les conseils de préfecture sont plus parcimonieux des finances publiques que les tribunaux civils.

Charge de l'indemnité. — La question la plus débattue fut celle de savoir à qui devait incomber la charge de l'indemnité.

A la commune dit la loi; parce que ce sont les travailleurs qui bénéficient de la mesure; parce que c'est la commune qui a l'option de supprimer ou de laisser les choses en l'état. « Comment ne pas adopter cette manière de voir et pouvons-nous supposer un instant que les grands centres ouvriers qui sont spécialement intéressés à ces questions de bureaux

de placement fassent payer la suppression de ces bureaux aux petites communes rurales (1). » Il semble en effet singulier de voir l'Etat et les départements payer ce qu'ils n'ont pu empêcher.

Ce n'est pas ce que voulaient les promoteurs de cette réforme ; au contraire par une contribution décroissante d'année en année, de l'Etat et du département ils voulaient inviter les communes à supprimer les bureaux dans un bref délai (2) ; c'était la prime à la suppression. Mais après un vif débat, toute subvention du département et de l'Etat fut repoussée ; la protestation visait particulièrement les bureaux de Paris qui, disait-on, bénéficiaient spécialement de cette disposition et contraignaient les provinces à participer à cette dépense de la capitale.

On ajoutait que ce projet manquait de logique. Mais dans le cas où la suppression des bureaux payants eut été obligatoire au lieu d'être facultative, il est bien évident que la charge principale de l'indemnité eut incombé à tout autre personne qu'à la commune, c'est-à-dire à l'Etat ; c'est l'Etat qui dépossède, c'est lui qui cause un préjudice, c'est lui seul qui doit le réparer ; on ne pouvait imposer d'office à la

1. Ch. des députés. Séance du 3 nov. 1903. *J. off.* du 4. Déb. parl., p. 2449.

2. Sénat, séance du 26 juin 1906. *J. Off.* du 17. Déb. parl., p. 60.

commune une dépense qu'elle n'aurait pas jugée nécessaire (1).

SECTION III

Des servitudes d'utilité publique

Nous ne voulons pas clore la liste des lois qui, ayant spécialement atteint des intérêts individuels, ont ou n'ont pas accordé d'indemnité, sans aborder la question des servitudes d'utilité publique.

Ces servitudes sont des charges, des sacrifices imposés à la propriété dans l'intérêt général. Elles sont nombreuses et variées, puisqu'elles se rattachent à l'intérêt de la défense militaire, de la sûreté et de la salubrité publique, à l'intérêt de la richesse générale de l'Etat, de la voirie, des travaux publics à l'intérêt du Trésor (2).

Cette limitation du droit de propriété par l'obligation de subir de nombreuses servitudes est formulée par le renvoi aux lois et règlements fait par l'article 544 du Code civil et surtout par l'article 537, § 1

1. Ch. des députés, *J. Off.*, Doc. parl. de déc. 1900, p. 2501.

2. Bouillier. *Etude sur les servitudes d'utilité publique du droit français*, thèse, Paris, 1873, p. 69.

du même Code portant que « les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent sous les modifications établies par les lois. »

Ces servitudes légales formant en quelque sorte le droit commun en France ne donnent pas lieu à indemnité en règle générale. Telle est l'opinion conforme des jurisconsultes (Cormenin. *Droit administ.*, t. II, p. 223. — Proudhon. *Domaine public*, n° 322, 871. — Favard. *Répertoire*. V. Exprop., n° XVII. — Serrigny. *Compétence*, n° 73. — Demolombe, t. XI. — Ducrocq, 7^e éd., n° 1290 et s. — Block. *Dict. de l'adm.*, au mot indemnité. — Jousselin. *Des servitudes d'util. publ.*, p. 15 et s. — Berthélemy. *Traité. elem. de droit adm.*, p. 576, 1900. — Laferrière, *op. cit.*, p. 15. etc.)

On pourrait citer un grand nombre de lois. Certains précédents législatifs seront encore plus significatifs. A l'occasion du projet qui est devenu la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, la Chambre des pairs, après une discussion solennelle, a reconnu que les servitudes d'utilité publique s'établissent sans indemnité. Déjà quelques années auparavant et à l'occasion du projet qui est devenu la loi du 3 avril 1841 sur les fortifications de Paris, le même principe avait été déclaré par les rapporteurs des commissions des deux Chambres (1).

« Des raisons très sérieuses empêchaient le légis-

1. Jousselin, *op. cit.*, p. 15 et s.

lateur d'admettre le régime de l'indemnité. Les servitudes d'utilité publique ont en général un caractère de réciprocité qui constitue par lui seul une véritable indemnité pour les propriétaires. Il est peu d'immeubles qui n'aient à supporter une ou plusieurs servitudes. Le propriétaire qui réclamerait une indemnité, serait obligé de contribuer à son tour à indemniser tous les autres propriétaires qui sont dans la même situation. Il n'y aurait là qu'une source d'embarras et de complication ; chacun supporte gratuitement les charges nécessaires à l'intérêt général de la société, et voit une compensation dans le sort analogue qui est fait à ses concitoyens » (1). Ces servitudes comme l'impôt résultent en somme de l'existence même de l'autorité sociale et on peut considérer qu'elles sont supportées par la nation toute entière.

Quelques lois cependant sont venues accorder une indemnité lorsqu'une servitude d'utilité publique frappait la propriété.

Ainsi il y a lieu à indemnité pour les servitudes de fouilles, extraction et dépôt de matériaux et occupation temporaire du terrain en vertu des dispositions précises de l'arrêt du Conseil du 7 décembre 1755, de la loi du 16 septembre 1807, de la loi

1. Bouiller, *op. cit.*, p. 95.

du 29 décembre 1892 : « Les terrains occupés pour prendre les matériaux nécessaires aux routes et aux constructions publiques, pourront être payés aux propriétaires comme s'ils eussent été pris pour la route elle-même » (art. 55, 16 sept. 1807). De même pour la servitude de halage, marchepied, servitude de flottage, décret du 22 juin 1808 et la loi du 8 avril 1898. « Les propriétaires riverains en quelque temps que la navigation ait été et soit établie, sont tenus de laisser le passage pour le chemin de halage, (art. 2). Il sera payé aux riverains du fleuve ou rivière où la navigation n'existait pas et où elle sera établie, une indemnité proportionnelle au dommage qu'ils éprouveront... » (art. 3). De même la loi du 2 brumaire an VIII, veut qu'il soit payé une indemnité aux propriétaires qui seraient contraints de faire arracher leurs bois sur le bord des grandes routes. La loi du 15 août 1829 sur la pêche fluviale, accorde (art. 3, § 3) une indemnité aux propriétaires riverains qui perdraient leur droit de pêche par suite de la déclaration faite par l'administration que le cours d'eau qui borde leur propriété est navigable et flottable. La loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, accorde une indemnité (art. 17) pour les extractions de matériaux, fouilles, faites par l'administration ou les entrepreneurs de travaux publics dans des propriétés particulières. La loi du 28 juillet 1885 sur les lignes télégraphiques et téléphoni-

ques accorde une indemnité (art. 9 et 10) pour les servitudes d'appui. Les servitudes résultant de l'alignement entraînent indemnité lorsqu'elles aboutissent à l'incorporation des terrains à la voie publique. Loi du 16 septembre 1807 (art. 50), et loi du 21 mai 1836 (art. 15), etc.

Quant aux servitudes militaires, il est admis en principe par la doctrine et par la jurisprudence, dans le silence de la loi, que le seul fait de la soumission d'un terrain nu aux servitudes militaires ne donne lieu à aucune indemnité. Un texte spécial peut seul créer ce droit à l'indemnité et il n'intervient que dans les cas analogues à une prise de possession. S'il y a cependant dépossession ou démolition des constructions préexistantes au classement de la place dans l'intérieur des zones ou des constructions quelconques en dehors de ces zones, c'est la loi du 3 mai 1841 qui est applicable (1). Y a-t-il seulement occupation temporaire, on applique la loi du 30 mars 1831 et celle du 16 septembre 1807. Cette matière des servitudes militaires est réglementée par le décret du 10 août 1853, acte réglementaire qui a groupé les dispositions législatives éparses en cette matière.

On peut admettre en général que toutes les fois que la servitude implique une occupation matérielle,

1. Block. *Dict. de l'adm.* au mot indemnité.

une dépossession, une atteinte par conséquent assez grave à la propriété, il y a lieu à indemnité. Ce n'est pas cependant une règle générale mais l'esprit dominant de la législation en cette matière.

SECTION IV

Analyse sommaire de ces différentes lois

Nous venons de voir que ces questions d'indemnité ont été solutionnées de bien différentes façons. Tantôt le législateur accordera une compensation pleine et entière aux titulaires des intérêts lésés, tantôt la réparation sera partielle, inférieure semble-t-il au dommage causé, tantôt enfin il ne sera nullement question d'indemnité. Il faut donc tâcher de dégager pourquoi il a été fait des situations aussi diverses à des individus représentant des intérêts de même nature.

Est-ce donc sans raison que les propriétaires n'ont pas toujours mérité une égale sollicitude des gouvernants ? Est-ce l'effet du pur hasard ? Sans vouloir critiquer particulièrement ou justifier spécialement tel acte législatif, nous allons essayer de grouper, en quelque sorte, les idées générales qui, en ces diverses circonstances, ont guidé le législateur.

Si parfois la mesure qui atteint les individus peut

être considérée comme un acte intentionnel, fait avec une volonté arrêtée, fort souvent aussi elle n'est que la résultante des circonstances, des faits, elle peut être assimilée à un cas de force majeure. C'est, à la vérité, une loi ou une série de lois qui ont provoqué cette atteinte à la propriété, mais ceux qui les ont votées, ne pensaient pas, ne pouvaient pas prévoir les conséquences qu'elles entraîneraient, ils étaient peut-être impuissants à conjurer les événements qui allaient se produire. « Dans le cas où une loi nouvelle intervient qui lèse certains intérêts, ce ne sont pas dans la grande majorité des circonstances, des hommes qui en sont les auteurs responsables, ce sont des faits. Ces faits sont d'ordre très variés. C'est la transformation qui s'opère dans la technique de la production notamment, et qui a une répercussion si prompte sur l'ordre social tout entier. » (1). Or, comment l'Etat pourrait-il être rendu responsable de situations sur lesquelles son action ne peut souvent s'exercer ?

Mais parfois les individus vont avoir à supporter des lésions volontaires causées directement par le législateur. Certains propriétaires, par les abus qu'ils ont faits de leurs biens, du libre exercice de leur profession au détriment de la société, en se rendant

1. M. Larnaude. *Bulletin de la Société des prisons (Revue pénitentiaire)*, 1896, p. 11 et ss.

coupables de fraudes diverses envers le Trésor, envers leurs concitoyens, en ne respectant pas les lois existantes, voient l'Etat prendre à leur détriment des mesures sévères. Il est naturel que l'on répare moins facilement un préjudice causé à ceux qui s'opposent à la bonne administration des Finances. Ainsi, lors du vote de la loi du 1^{er} mai 1822, le ministre des Finances met en garde contre l'indemnisation des « propriétaires de la perte qu'ils éprouveraient quand ils ne pourront plus faire de fraude (1) ». Tel est bien l'esprit de la loi de 1835 sur la suppression de la fabrication du tabac factice (2).

Mais nous n'avons pas là une analyse complète. C'est qu'il faut surtout considérer, c'est la manière dont la loi s'attaque à la propriété. Lorsque la lésion sera directe, c'est-à-dire, lorsque la loi désignera en quelque sorte les titulaires des droits lésés d'une façon non équivoque ; lorsqu'elle sera immédiate, qu'elle sera la résultante même de la loi ; qu'elle sera totale, le législateur ne pourra pas se dispenser d'accorder une

1. *Moniteur universel* du 14 avril 1822, p. 588.

2. Il est curieux ici de citer L. Say, quand il propose d'arrêter la multiplication des petits débits en augmentant leurs frais généraux par l'établissement d'une lourde licence à payer. « Les petits débitants, en effet, ne gagnent pas d'argent ; ils vivent misérablement. On en a eu la preuve lors de l'abaissement des droits sur les vins, qui leur a beaucoup plus profité qu'à leur clientèle. C'est par une raison semblable, mais inverse, qu'ils seraient obligés ou de rejeter les frais nouveaux de la licence sur leur clientèle ou s'ils ne le pouvaient pas *de fermer boutique*. » Rapport cité, p. 45.

indemnité. Aussi voit-on que, lors de l'établissement du monopole des allumettes, personne au sein de l'Assemblée nationale n'a élevé la voix pour contester le droit à l'indemnité ; aucune phrase dans l'exposé des motifs, ni dans les rapports successifs n'a méconnu ce principe.

La lésion présente encore ces caractères lorsque l'Etat a recours, pour l'accomplissement de certains travaux publics, à l'expropriation, à la cession forcée.

Le plus souvent la loi n'atteint pas la propriété d'une façon directe, immédiate et totale, mais généralement d'une façon moins brutale, moins précise ; la lésion est ordinairement indirecte, partielle, différée.

Nous savons que la propriété est soumise à de nombreuses charges dans l'intérêt général et cela sans indemnité. Or lorsqu'une loi frappera indirectement, médiatement et partiellement des intérêts individuels, comment distinguer s'il y a un dommage spécial, demandant une réparation ou une simple charge imposée à la propriété d'après le droit commun (V. art. 537 du Code civil). Cette situation avait été parfaitement comprise par la Faculté de droit de Paris lorsqu'en 1843, lors de l'établissement des chemins de fer, elle a eu à se prononcer sur la question de savoir s'il y avait lieu d'accorder des indemnités aux maîtres de poste. Après avoir posé en principe que cette sorte d'expropriation ne devait pas

avoir lieu sans indemnité, elle s'exprime ainsi : « Cette indemnité ne saurait souffrir la moindre difficulté s'il s'agissait de leur enlever directement le service dont ils ont l'exercice privilégié, ainsi qu'on le proposait en 1831, lorsqu'on voulait mettre les relais en adjudication. Il est clair que l'on ne pourrait transférer à d'autres, le monopole conféré à titre onéreux aux titulaires actuels, sans rembourser à ces derniers la valeur du droit dont ils se trouveraient dépouillés. Mais telle n'est pas la situation actuelle...; l'ordonnance du 4 mai 1842 pose en principe « la conciliation du maintien des relais avec l'établissement des chemins de fer ». Dans la réalité le danger dont sont menacés aujourd'hui les maîtres de poste, c'est de voir supprimer leurs établissements sans subir aucune expropriation directe, mais par le seul fait de l'établissement des grandes lignes de chemins de fer qui frapperaient de stérilité les relais les plus importants (1). »

La solution en cette matière est d'autant plus difficile à dégager que le législateur est fort souvent obligé de se limiter dans la voie de l'indemnisation pour des raisons financières.

Ainsi beaucoup de personnes atteintes par le monopole des allumettes furent omises dans la répar-

1. Opinion émise dans le sein des neuf facultés, *op. cit.*, p. 4.

tition des indemnités. « En dehors des fabricants d'allumettes proprement dits, les titulaires d'industries subsidiaires, fabricants de boîtes, de caisses, lithographes, ferblantiers, vernisseurs, coupeurs de bois, colporteurs, etc., plus ou moins dépossédés n'ont rien reçu » (1). Il est certain que toutes les lois ont aussi des répercussions qu'il est impossible de prévoir. Ainsi lorsque la loi du 27 juillet 1872 modifia le régime militaire, elle supprima, par voie indirecte, tout service des « marchands d'hommes ». « La suppression des marchands d'hommes, dit M. Beauregard, ne porta pas atteinte à l'activité des individus ; elle établit seulement un régime tel qu'on n'avait plus aucun besoin de leurs services. » (2).

Il faut aussi que le législateur conserve une certaine liberté d'action, et puisse accomplir sans difficultés des réformes souvent fort utiles. Ainsi plusieurs lois dans un intérêt supérieur ont porté atteinte aux intérêts très légitimes des officiers ministériels, sans indemnité, lois du 24 octobre 1884, du 22 janvier 1851, etc.

Il y a là, il est vrai, des lésions partielles très fai-

1. Stourm, *op. cit.*, p. 275. Il faut considérer ici que ces industries étant transformables au sens que nous déterminerons la lésion sera d'autant moins lourde.

2. *J. off.*, du 16 nov. 1900. Doc. parl. Chambre des députés, séance du 15, p. 2089.

bles, minimales parfois ; or il n'est pas toujours possible d'accorder des indemnités dans ces cas, ou des indemnités qui correspondent absolument au préjudice causé. Pourtant l'équité la plus élémentaire ne voudrait-elle pas que toute lésion partielle ou totale soit réparée ? Il est moins dommageable de se voir retirer une partie ou la jouissance d'une partie de sa propriété, que de souffrir une éviction totale ; d'autant que la propriété, ainsi que nous le disions, est soumise à des obligations souvent fort onéreuses dans l'intérêt général et cela sans indemnité. Il y a ici une simple question de degré, qui doit être soumise à l'appréciation seule du pouvoir législatif. Il faudra par exemple comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique tenir compte des plus-values (art. 51, loi du 3 mai 1841) que la loi peut donner sous certains aspects à la propriété d'autrui (1).

La question devient particulièrement intéressante quand l'Etat s'attaquera partiellement à la propriété industrielle qui, plus que toute autre propriété, est soumise aux chances du commerce. Le

1. La loi de 1866 ne tenait-elle pas compte, dans le calcul de l'indemnité, de ce fait que les courtiers pourraient, sous le régime nouveau, exercer leur profession, et qu'ils auraient, même sur les nouveaux venus l'avantage d'une notoriété établie par une ancienne désignation officielle ?

dommage ressenti peut avoir la loi pour point de départ ; mais, en cette matière, il peut aussi être la conséquence de circonstances indépendantes du législateur. Ainsi en 1872, plusieurs fabricants sur le point de faire faillite ont accueilli avec joie l'expropriation de leurs fabriques.

Il faudra aussi savoir si l'industrie atteinte est en quelque sorte transformable, si les capitaux qui y ont été incorporés peuvent être déplacés utilement, si par un changement d'outillage, par un aménagement spécial, elle ne subira pas un préjudice aussi considérable que la loi qui l'a frappée aurait pu le faire supposer, s'il ne lui reste pas de débouchés très importants. Tous ces arguments ont été présentés lors de la discussion du projet de loi relatif à l'emploi des composés du plomb dans la peinture, en particulier pour refuser toute indemnité aux industriels. « Le projet de loi ne fermait pas les usines, il ne tarissait pas, entre les mains des fabricants, la fabrication, il ne leur interdisait pas de trouver à l'étranger les débouchés les plus vastes ; il se contentait d'interdire la céruse dans certains délais et sous certaines conditions... désormais l'emploi de la céruse est interdit à l'intérieur des bâtiments pour tous les travaux, trois ans après la promulgation de la présente loi ; désormais l'emploi de la céruse est permis à l'extérieur des bâtiments... Le projet de loi a pour but de porter atteinte à certains modes d'exploita-

tion et de convier par là les industriels à modifier leur outillage » (1). On a aussi argumenté de la facilité que les industriels auraient de transformer leurs fabriques de blanc de céruse en fabriques de blanc de zinc. Le Sénat a adopté le principe de l'indemnité (2); mais dans le calcul de l'indemnité il faudrait certainement faire état de toutes ces considérations.

Toutes les fois que la propriété « sera soumise aux chances du commerce et de l'industrie (3) » que la clientèle, subordonnée à des éventualités très graves, formera un des éléments qui constitueront le droit à l'indemnité, on se heurtera à des difficultés énormes pour apprécier si oui ou non une indemnité est due, et pour déterminer dans le cas de l'affirmative les bases et le taux de cette indemnité.

C'est pour ces raisons que la suppression ou l'interdiction de la fabrication ou de la vente de l'absinthe, combinée avec des considérations d'hygiène publique, rencontre des obstacles difficiles à surmonter, tant en ce qui concerne l'intérêt de l'Etat, qu'en ce qui touche l'intérêt des particuliers.

Les droits en effet qui sont bien établis, bien reconnus qui constituent une propriété certaine, percep-

1. *J. off.*, du 5 déc. 1906, Déb. parl. Sénat, séance du 4. p. 1072.

2. *Ibidem*, p. 1084.

3. Opinion des neuf Facultés de droit, *op. cit.*, p. 2.

tible aux yeux de tous, susceptible de transmission, qui sont d'une évaluation facile pourront facilement être remplacés par une somme d'argent. Tels sont surtout les immeubles qui ont été jusqu'à nos jours la principale richesse, et qui ont été spécialement sauvegardés dans une série de lois, tels sont les meubles et certaines propriétés d'une nature très singulière et très extraordinaire comme disait Pothier, c'est-à-dire les offices ministériels, les anciens brevets d'imprimeurs, etc., toutes choses comprenant des biens d'une valeur égale pour tous en quelque sorte. « Aussi les principes du droit civil suisse, n'admettent pas en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, *l'axiome du lucrum cessans, damnum emergens*; ils n'admettent pas que les bénéfices industriels ou commerciaux puissent donner ouverture à un paiement quelconque. Seuls les biens meubles et immeubles, les biens tangibles, réels, sont susceptibles d'être indemnisés (1). » Sans souscrire à cette manière d'agir, il faut cependant remarquer que les biens qui sont circonscrits dans des limites biens définies, seront bien mieux sauvegardés par le législateur. Si on respecte plus la propriété foncière que la propriété industrielle, qui est

1. Etude sur le monopole de l'alcool en Suisse par M. Sestier, directeur des contributions directes du département du Rhône.

néanmoins tout aussi respectable (1), c'est qu'il est plus facile de percevoir le dommage causé, d'en déterminer l'étendue et partant de réparer le préjudice.

Nous voyons par exemple que la notion juridique de ce qu'on appelle l'exploitation industrielle ou commerciale est assez difficile à préciser. « L'obscurité qui règne en cette matière a des causes multiples. Elle tient d'abord et surtout à la structure intime du fonds de commerce, qui se compose d'éléments disparates, ayant chacun une nature juridique très différente de celle des autres. On y trouve en effet, des droits de propriété généralement mobilière, parfois purement idéale, comme la propriété que l'on appelle industrielle, des droits de créance, comme le droit au bail, des droits corporels et de nombreux éléments incorporels, des droits même dont la nature n'est pas définie comme la clientèle. Un assemblage aussi disparate doit donner un composé de nature très complexe. » (2)

C'est pourquoi le législateur, lorsqu'il a cru devoir accorder des indemnités, a réglementé lui-même sur quelles bases cette indemnité serait fixée et quelle serait la procédure employée.

1. *Moniteur* du 14 avril 1822, p. 588.

2. Chabrol et Boutaud. *Traité général des fonds de commerce et d'industrie*, p. 67.

Aussi lorsque l'atteinte portée à la propriété est totale, que les droits des particuliers lésés sont incontestables, la loi adopte la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et laisse au jury le soin de déterminer les droits de chacun. Lorsqu'au contraire le préjudice est relativement faible, qu'il est partiel et qu'il s'adresse presque exclusivement aux bénéfices industriels, la loi confie à l'administration, toujours prête à restreindre les dépenses publiques, le soin de fixer les bases de l'indemnité et de nommer les membres de la commission qui accorderont cette indemnité (loi du 1^{er} mai 1822).

Le dommage causé s'applique-t-il à une propriété tellement spéciale qu'il faut avoir des connaissances techniques particulières pour l'évaluer, la loi désigne les hommes qui composeront la future commission, elle facilite leur tâche en déterminant ce qu'elle entend indemniser et de quelle façon (loi de 1866).

Si la propriété n'est pas certaine, si les intérêts individuels ne sont pas nettement définis, si enfin on craint d'être trop généreux, c'est au Conseil de préfecture que l'on s'adresse pour évaluer l'étendue du préjudice (loi du 14 mars 1904). Il est donc incontestable, qu'il n'est pas possible de s'en remettre à un organe unique pour déterminer les indemnités à accorder.

Une autre question, d'autant plus importante qu'elle se rattache intimement à la question finan-

cière, a été fort souvent agitée : c'est celle de savoir qui, en définitive, supportera la charge de l'indemnité ?

Lorsque l'Etat retire lui seul un bénéfice du dommage causé aux particuliers, ou encore lorsqu'il cause une simple destruction de valeur dans l'intérêt général, il est certain que c'est le Trésor qui devra payer l'indemnité compensatrice. Mais si au contraire, la loi n'opère qu'un simple déplacement de valeur au détriment des uns dans l'intérêt d'autres personnes, pourquoi tous les citoyens, également tributaires de l'impôt, participeraient-ils à l'enrichissement d'un petit nombre ?

S'il est fort difficile de déterminer exactement l'étendue du dommage, il sera encore plus difficile de percevoir et d'évaluer l'étendue d'un bénéfice qui se produira dans l'avenir, d'autant que parfois, des considérations économiques viennent s'opposer à cette égalisation de sort. Ainsi l'Etat ne grèvera pas une industrie naissante de peur de l'empêcher de prendre son essor. En 1845 on n'a pas voulu, comme le proposaient les Facultés de droit, indemniser les maîtres de poste par des ressources mises spécialement à la charge des compagnies de chemins de fer (1).

1. V. Opinion de neuf Facultés, *op. cit.*, p. 8.

« Tous les grands Etats de l'Allemagne sont entrés dans cette voie ; ils n'ont conservé leurs postes qu'à l'aide des subsides imposés aux chemins de fer. »

Cependant s'il s'agit d'intérêts bien personnels, il sera possible d'imposer aux bénéficiaires de la loi une indemnité qui sera versée aux individus atteints. Ainsi, l'article 28 de la loi du 12 juillet 1905, sur la réorganisation des justices de paix, est ainsi conçu : « Toutes créations de greffes ou d'offices de notaires nécessitées par la présente loi, ne pourront avoir lieu qu'à la charge d'une indemnité incombant aux nouveaux titulaires. L'indemnité sera fixée comme en matière de cession ou de suppression d'office. »

Le législateur de 1866 a trouvé un moyen terme. Il a jugé qu'il était impossible de désigner les véritables bénéficiaires de la loi ; il ne s'est pas posé la question de leur faire supporter *in globo* toute la charge de l'indemnité, mais pour amortir la somme avancée par le Trésor, il a augmenté spécialement l'impôt des patentes d'une certaine catégorie de commerçants.

En 1904 on a pensé que les communes étaient intéressées d'une façon plus directe que l'Etat à la suppression des bureaux de placement, on a en effet estimé que les petites communes rurales ne devaient pas supporter le poids de l'indemnité, alors que les grands centres ouvriers bénéficiaient seuls de la réforme. L'indemnité sera donc payée par les villes qui croiront n'avoir plus besoin de leurs bureaux payants.

TITRE II

Des lois qui ont eu à indemniser les dommages causés par le fait de la guerre

Dans les conflits entre nations, est-il possible de faire supporter par l'Etat, les dommages si nombreux et de toute nature qui sont infligés aux particuliers par le fait même et à l'occasion de la guerre ?

Est-il possible tout d'abord de restreindre la responsabilité encourue par l'Etat, si on peut dire qu'elle existe, aux seuls cas où elle est la conséquence directe de la déclaration de guerre ? L'Etat va-t-il supporter la réparation des dommages que la guerre a fait encourir aux particuliers par l'effet de la loi, cause du conflit armé entre deux nations ?

Cette hypothèse ne peut, à notre avis, se justifier parce qu'elle n'est conforme ni aux principes généraux de notre droit, ni à l'équité la plus élémentaire, parce qu'elle ne tient aucun compte des faits, de l'observation.

En effet, la déclaration de guerre n'est pas un acte libre de l'Etat, il lui est imposé par les nécessités extérieures, les événements qu'il ne peut éviter.

D'autre part, que la guerre soit provoquée ou subie, elle est faite, elle est poursuivie dans l'inté-

rêt supérieur du pays. Les faits de guerre ne se produisent que dans certaines régions. Il n'est pas juste que ces régions subissent sans indemnité les dommages qui, selon les principes les plus élémentaires de l'équité et de la mutuelle solidarité, devraient être supportés par la nation entière. Il serait encore moins juste que deux propriétés, l'une anéantie par le fait d'une guerre déclarée librement, l'autre par le fait d'une guerre subie, ne soient pas soumises à la même règle. On peut dire que dans les deux hypothèses, le dommage causé est un cas de force majeure.

Ainsi la guerre est pour le simple particulier un mal inévitable, comme l'est une grêle, une inondation. Il est victime, dit Bluntschli, d'un fléau et non d'une injustice. Lorsqu'un dommage est la conséquence des dévastations commises pendant la guerre, les propriétaires qui l'ont supporté méritent assurément toute la bienveillance de l'Etat. Mais d'après la législation en vigueur, ils n'ont aucune action contre lui. Le principe admis en cette matière est celui de l'irresponsabilité.

Ce principe a servi de base à plusieurs lois promulguées à diverses époques en France. Lois du 10 juillet 1791 ; 11 août 1792 ; 2 avril et 4 mai 1816 ; décret du 10 août 1853, article 39. Lois du 6 septembre 1871 ; 7 avril 1873 ; 28 juillet 1874. Il est admis par la jurisprudence française. (Trib. de Charleville, 9 août

1872. S. 73. 1. 311. — Cour de Besançon, 12 mai 1872. S. 72. 2. 272. — Cour de Dijon, 31 janvier 1873. S. 73, 2. 38. — Voir les observations de M. le conseiller Rau dans le rapport de l'affaire jugée par la Cour de cassation le 13 mai 1873. D. 74. 1. 270. — Conseil d'Etat, 11 février 1873 (Moyet). — 27 avril 1825 (Doumère). — 9 juin 1830 (Pouchot).

Il est admis par beaucoup d'auteurs (1).

Il a pourtant été fort souvent contesté dans les discussions parlementaires. Nous allons donc étudier la question de savoir s'il serait toujours possible d'indemniser les pertes et dommages de toute nature occasionnés par le fait de la guerre, soit qu'ils proviennent de l'ennemi, soit qu'ils résultent des nécessités de la défense nationale.

Auparavant il faut rechercher ce que l'on entend généralement par fait de guerre.

« Le fait de guerre n'est pas tout événement occasionné par la guerre, mais seulement celui qui s'impose comme le résultat d'une force majeure ou d'une nécessité immédiate de la lutte. » (2).

On ne doit pas comprendre parmi les faits de guerre : 1^o Les opérations préparatoires, telles que l'approvisionnement des armées, la mobilisation, etc., 2^o les mesures préventives de défense, consistant en

1. Laferrière, *op. cit.*, p. 53 et s. — Hauriou, *Traité*, p. 181.
— Bonfils, *Précis élém. de droit international public*, p. 680.
— Féraud-Giraud, *France judiciaire*, t. V. p. 284 et s., etc.

2. Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 57.

travaux faits dans les places de guerre, à leurs abords ou sur un des points stratégiques, en vue d'un siège ou de toute autre éventualité qui peut ne pas se réaliser ; des lois spéciales règlent ces points de détail ; 3° Les réquisitions militaires quand elles sont faites en territoire français pour les besoins des armées nationales (loi du 3 juillet 1877).

On doit au contraire considérer comme fait de guerre :

1° Tout dommage qui provient du fait de l'ennemi, même de ses opérations préparatoires, car tout ce qui vient de l'ennemi a le caractère d'une contrainte ; 2° tous les dommages quels qu'en soient les auteurs qui résultent des rencontres armées, des ravages causés par les projectiles et par les combattants. Ces deux points ne sont point contestés ; 3° toutes les occupations ou destructions opérées pour la défense des places de guerre pendant l'état de siège spécial prévu par la loi du 10 juillet 1791 et par les décrets du 24 décembre 1811 et 10 août 1853 ; 4° et généralement tous les faits qui se rattachent aux nécessités immédiates de la lutte. Dans ces deux derniers cas, on a parfois soutenu que ces faits ne peuvent pas avoir le caractère de faits de guerre, quand ils sont prémédités par l'autorité militaire et accomplis par elle en dehors de toute contrainte immédiate de l'ennemi. La jurisprudence admet le contraire (1).

1. Conseil d'Etat, 11 mai 1854 (Civili, 9 mai 1873) ; (Perty-

Cette différence de traitement des intérêts individuels pour des motifs analogues dans des circonstances différentes, sera un des arguments de ceux qui voudraient faire indemniser tous les dommages causés (1).

En somme la question peut-être ramenée à ces termes : Est-ce un devoir pour l'Etat de donner une réparation égale au dommage et par conséquent, y-a-t-il droit correspondant pour ceux qui l'ont éprouvé ?

Dans les nombreuses circonstances où le législateur a eu à statuer en cette matière, des députés sont venus demander une réparation complète de tous les dommages causés. « Il est juste et politique de proclamer et d'appliquer le principe d'unité et de solidarité qui relie toutes les parties du territoire français » ; ou encore : « l'équité, la justice, l'intérêt politique ne permettent pas de laisser à la charge des départements envahis, les sommes qu'ils ont dû payer et les dommages qu'ils ont subi dans une lutte intéressant la patrie commune (2) ». Il n'est pas juste en effet de laisser subir aux départements-frontière tou-

Rémond) ; 1^{er} mai 1874 (Defresne. Trib. des conflits, 1^{er} février 1873 (de Pomereu), etc.

1. Rapport par A. Grévy fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de MM. Claude etc., tendant à faire supporter par toute la nation française les contributions de guerre, réquisitions et dommages matériels, causés par l'invasion. *J. off.*, 1871, p. 2458.

2. Rapport de A. Grévy, précité. *J. off.*, 1871, p. 4257.

tes les souffrances morales et physiques, toutes les ruines, de les abandonner dans leur dénuement alors que la plus grande partie du territoire, supportera seulement la charge des dépenses générales occasionnées par les besoins de la lutte. On a en outre cité des lois qui dans les circonstances analogues auraient proclamé en principe l'obligation de l'Etat. (11 août 1792, 14 août 1793, 23 septembre 1814, art. 6, 28 avril 1816, art. 6 et s.)

Sur ce dernier point on a tout d'abord fait remarquer que « si la créance existait, une loi ne serait pas nécessaire » (1) alors que des lois sont intervenues, chaque fois qu'il y a eu des dommages de ce genre à réparer.

Le principe de l'obligation de l'indemnité a été vivement combattu.

« Tous les sujets, dit Wattel (2), sont exposés à ces dommages, malheur à celui sur qui ils tombent ; on peut bien dans une société courir ce risque pour les biens, puisqu'on le court pour la vie. Si l'Etat devait à la rigueur dédommager tous ceux qui perdent de cette manière, les finances publiques seraient bientôt épuisées, il faudrait que chacun contribuât du sien, ce qui serait impraticable ; d'ailleurs les dédommagements seraient sujets à mille abus et d'un détail effrayant ; il est donc à présumer que ce n'a

1. Cité par Duvergier, *op. cit.*, 4871, p. 221.

2. *Droit des gens*. Liv. III, § 232. t. III, p. 116.

jamais été l'intention de ceux qui se sont mis en société. »

Thiers après les événements de 1870-71 a soutenu avec énergie le principe de l'irresponsabilité de l'Etat.

Tout d'abord, la guerre et l'invasion ennemie rentrent incontestablement aux yeux de tous les auteurs dans la classe des cas fortuits, c'est-à-dire de tout événement contre lequel la prévoyance ou les forces humaines sont impuissantes. « Savez-vous quel est le principe qui en ceci a fondé le droit ? C'est que, quand le gouvernement fait intentionnellement un acte, avec une volonté arrêtée, non pas au hasard, mais avec réflexion, il doit l'indemnité tout entière, conséquence du dégât qu'il a causé... L'Etat n'indemnise jamais des hasards de la guerre, il n'indemnise que des dommages volontaires, intentionnels, réfléchis, dont il est l'auteur. Voici tout le secret de notre conduite (1). »

D'ailleurs, les lois qui sont intervenues en la matière n'ont jamais reconnu le principe de la dette, « elles ne promettent qu'une chose, un large soulagement proportionné aux souffrances qu'a causées la guerre, et aux moyens du pays (2). » Il s'agit d'un acte de bienfaisance et de générosité nationale ; « on

1. Thiers, *J. off.* du 7 août 1871, séance du 6, p. 2484.

2. *Id.*, p. 2481.

ne secourt que l'infortune navrante, l'infortune démontrée, celle qui a besoin d'un secours immédiat et ensuite on ne le fait que dans la mesure des ressources de l'Etat (1). »

Il faut, en effet, arriver à la question financière, question primordiale en la matière. Il n'est souvent pas possible d'accorder des dédommagements très étendus. Après une guerre la situation financière est généralement très précaire ; il a fallu faire des sacrifices énormes de toute sorte, soit pour soutenir la lutte, soit pour accorder à l'ennemi des redevances imposées ; les impôts eux-mêmes rentrent difficilement.

L'évaluation de tous les dommages éprouvés ne pourrait être établie que très imparfaitement. Les partisans de l'indemnisation complète s'en sont parfaitement rendu compte. « Les dommages causés par la guerre sont de deux sortes, les uns matériels, directement produits par un agissement spécial, tel que l'incendie d'une maison, la destruction d'un pont ; les autres indirects, conséquence plus ou moins certaine d'un fait général de la guerre, tel que le chômage d'une usine, l'amoindrissement d'un commerce, la dépréciation de certaines valeurs insaisissables,

1. *J. off.* du 7 août 1871, séance du 6, p. 2484. D'ailleurs les déprédations de l'ennemi ne seraient-elles pas plus nombreuses, dit-on, s'il savait que la nation doit rendre indemnes ceux de ses membres qui les ont subies.

inappréciables, infinies, personne ne songerait à en demander l'impossible réparation (1). »

Dans l'intérêt du Trésor et du crédit public que l'on est bien obligé de défendre il n'est pas possible de réparer tous les maux de la guerre (2).

Mais de même que les gouvernements viennent au secours de ceux qui ont souffert de calamités publiques, d'inondations, incendies et autres fléaux, dans la mesure des maux soufferts et des ressources financières, de même il est du devoir de l'Etat, de venir au secours des infortunes dans la plus large mesure. Ce sont des motifs de ce genre qui ont servi de base aux principes de conduite de tous les gouvernements (3), aux lois qui sont venues accorder des secours mais non des indemnités.

TITRE III

Atteintes à la liberté du travail.

Nous nous sommes occupé jusqu'ici des atteintes portées par le pouvoir législatif au droit de pro-

1. Rapport de A. Grévy, *op. cit.*, p. 4258.

2. « Vous verrez que ce n'est pas loin de 1 milliard qu'on nous demande et j'affirme que le Trésor ne peut pas le payer. » Thiers, *J. off.* du 6 août 1871, p. 2457.

3. Grotius (*De jure belli ac pacis*, liv. 3, chap. 20) admettait que dans l'intérêt supérieur de l'Etat il est possible de n'accorder aucun dédommagement. « L'Etat, disait-il, peut déclarer qu'il ne secourra personne, pour exciter les citoyens à une défense désespérée. »

priété. Nous avons restreint notre étude pour de nombreuses raisons ; une des principales était que la propriété intéressait, au premier chef, le développement des facultés de l'homme, qu'elle était la liberté de jouir des biens qui représentent le gain réalisé, qu'elle touchait en somme à notre existence propre.

La liberté du travail n'intéresse-t-elle pas plus directement encore ces besoins matériels ? L'homme, en effet, ne travaille que pour assurer son existence et celle des siens. Travailler est pour lui un droit ; ce droit consiste dans la faculté, pour chacun de nous, de choisir ses occupations, d'exercer tel métier, telle profession qui lui plait, de faire le commerce, d'exploiter une industrie quelconque, d'employer les procédés de fabrication qu'il préfère.

Cette grande règle de la liberté du travail est consacrée par la loi positive, depuis 1789. Elle constitue un principe du droit public, en harmonie avec la loi économique, qui a remplacé les entraves subies sous l'ancien régime par le commerce et l'industrie. L'Etat a donc l'obligation de ne pas intervenir dans le choix que tout individu peut faire de sa profession, il a le devoir de respecter et de faire respecter cette liberté d'action.

L'Assemblée constituante de 1789, en proclamant ce principe, réservait la condition de se conformer aux lois de police. En conséquence de cette réserve,

d'assez nombreuses restrictions ont été apportées au principe, fondées soit sur l'intérêt général, soit sur des considérations financières.

Les unes sont générales ; elles se rattachent tantôt à la fonction de police qui incombe à l'administration : telles sont les dispositions relatives à la vérification des poids et mesures, à la protection du voisinage contre les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, tantôt elles se justifient par la nécessité d'intervention de l'Etat en faveur de ceux qui sont incapables de se protéger eux-mêmes contre l'exploitation de leurs semblables ; telles sont les lois relatives à l'hygiène, à la sécurité intérieure des manufactures, à la réglementation du travail des femmes, des enfants, des adultes, à la durée du travail, aux assurances obligatoires contre le chômage, les accidents, à la réglementation du salaire, à l'obligation de prendre un jour de repos par semaine, etc.

La liberté du travail est aussi restreinte, pour des causes diverses, par la réglementation légale d'industries ou de professions spéciales.

Il y a tout d'abord des métiers dont le libre exercice serait dangereux pour ceux qui sont obligés d'en réclamer les services et pour lesquels des garanties de capacité, de probité, d'honorabilité doivent être exigées : tels sont l'enseignement, la médecine, la pharmacie, le barreau.

Il existe aussi une catégorie d'industries que l'intérêt national, d'une part, et les particularités nécessaires à l'exploitation, d'autre part, obligent à se soumettre à des règles spéciales : telles sont les industries extractives, mines et carrières.

La question d'indemnité ne peut pas se poser. Nous sommes, en effet, en présence de dispositions générales qui s'appliquent uniformément à tous, dans l'intérêt général, dans l'intérêt le plus souvent de ceux qui voient dans ces mesures des pertes de profit. Elles sont considérées, comme une des charges de l'administration publique et peuvent être assimilées aux lois qui, comme nous l'avons vu, frappent la propriété individuelle sans indemnité.

Mais la loi vient parfois restreindre la liberté du travail d'une façon tellement spéciale, qu'elle retombe inégalement sur les particuliers, qu'elle cause des dommages bien spéciaux à ceux qui, sous l'empire de la législation antérieure s'adonnaient librement à la profession, au genre de travail dont on vient de restreindre ou de supprimer l'exercice.

Ainsi pour des considérations d'ordre public, économique, fiscal, des industries sont supprimées entièrement, partiellement, temporairement, sont transformées en monopoles. Les ouvriers, contremaîtres, employés, frappés par la fermeture subite d'atelier en activité, à qui sont imposés au milieu de la vie des changements de carrière, et partant un

chômage forcé, peuvent être pendant un certain temps dénués de moyens d'existence. Des marchands, des détaillants sont obligés de cesser brusquement leur commerce qui pourrait cependant être très étendu. Les titulaires de brevets d'invention, de marques de fabriques, peuvent perdre la récompense d'inventions qui ont souvent nécessité de longs efforts, bénéfice qui leur était cependant assuré par des lois en vigueur.

Parfois des restrictions spéciales sont apportées au travail intellectuel et particulièrement dans le droit de reproduction d'œuvres littéraires, artistiques, musicales.

La question d'indemnité se pose ici avec une grande acuité. L'Etat n'use plus de son droit légitime de réglementation du travail ; il s'attaque à un genre de travail déterminé ; il porte atteinte à la libre faculté que doit avoir chacun de nous d'exercer son activité, où il n'est pas défendu de le faire.

Aucune loi n'est venue réparer ces atteintes à la liberté du travail, surtout en ce qui concerne les ouvriers professionnels, employés, courtiers (1). Les in-

1. « Jusqu'à présent nous n'avons jamais compris que les ouvriers ou employés d'usine quelconque, aient un droit quelconque à une indemnité. » Rapport de M. Aucoin. Sénat, doc. parl. (annexe) 1903 p. 873.

dustriels, sont parfois indemnisés : remarquons toutefois qu'il n'est pas souvent facile de distinguer entre la propriété industrielle, commerciale et le libre exercice de leur industrie.

Mais rien ne s'oppose à ce que le législateur accorde une juste réparation du dommage causé. Il semble au contraire que l'équité, la justice ne permettent pas de laisser dans le dénuement ceux qui ont peut-être le plus besoin d'être indemnisés. D'ailleurs ces individus frappés n'ont-ils pas été obligés de faire un apprentissage, n'ont-ils pas dû acquérir des connaissances techniques spéciales ? Cette éducation particulière a pu durer de longues années, pendant lesquelles ils n'ont pas été récompensés de leur travail, de leurs efforts, pendant lesquelles ils ont dépensé un capital assez élevé que l'on peut assimiler à une avance de fonds. D'autres n'ont-ils pas par des études souvent prolongées, inventé de nouveaux procédés de travail, créé des œuvres littéraires, artistiques ?

A vrai dire dans les discussions parlementaires on a fort rarement soulevé ces questions.

En 1843 cependant, lorsque le gouvernement proposa de supprimer la fabrication du sucre de betteraves en France, par raison fiscale et pour laisser aux colonies des débouchés à leurs sucres de canne, on s'est beaucoup préoccupé du sort qui serait fait aux ouvriers, contremaîtres, travaillant dans les usines et raffineries. « On veut, dit Rossi, distribuer

l'indemnité aux fabricants qui travaillent aujourd'hui, pourquoi indemniser l'entrepreneur et ne rien donner à l'ouvrier (1) ». « Indemnisez-vous les mécaniciens, les fermiers... Et les ouvriers, les contremaîtres, ce sont eux qui auraient le plus besoin d'une indemnité. Il est beau de chercher à diminuer le paupérisme, mais l'homme d'Etat doit chercher à le diminuer en créant des moyens de travail (2). » Et plus loin « Vous allez voter aux contremaîtres des fabriques de sucre la misère comme retraite, pour les récompenser de leurs bons services. Car un homme qui a fait pendant quinze ans le rude apprentissage d'un métier, peut espérer de gagner 2.000 à 2.500 francs vers cinquante ans. En vérité, Messieurs, vous faites bon marché de la transformation du travail (2). » Le projet de loi ayant été repoussé dans son ensemble le législateur n'a pas pu résoudre la question.

Le premier contre-projet de M. Félix Martin, sur la suppression des bureaux de placement, disposait que « si la suppression d'un bureau a lieu moins de six mois après la promulgation de la présente loi, les employés de ce bureau auront droit à une indemnité » ; et le second contre-projet laissait à un règle-

1. *Monit. univ.*, 1843, p. 1624.

2. Rapport Gauthier de Rumilly. *Monit. univ.*, suppl. D. au n° 117 du 27 avril 1843, p. 13.

ment d'administration publique le soin de déterminer « les mesures d'application de la présente loi en ce qui concerne les indemnités auxquelles pourront avoir droit les employés des bureaux supprimés ». Le contre-projet ayant été retiré, le Sénat n'a pas eu à statuer (1).

La question s'est encore posée lors de la discussion du projet de loi sur la suppression des bureaux de placement. Il est cependant difficile de distinguer si l'indemnité représente l'atteinte portée à un droit de propriété ou du libre exercice de la profession de placeur. « Voici un agent qui a un office de placement ; il est jeune, il a trente ans, il peut espérer vivre longtemps, mettons jusqu'à soixante ans ; cela lui fait trente ans devant lui. Vous déclarez que dans deux ans il n'aura plus rien, que son office sera supprimé et qu'il n'aura droit à aucune indemnité (2). »

En ce qui concerne les atteintes au travail matériel, nous trouvons un précieux aperçu de la question dans le projet de monopole de l'alcool que M. de Bismarck voulait établir en Allemagne en 1886.

« Des indemnités étaient prévues au profit des industriels dont la fortune réelle ou personnelle se serait trouvée diminuée par suite de la suppression,

1. *J. off.*, Sénat, discus. parl., séance du 21 janvier 1901, *J.*, du 22, p. 35.

2. M. Beauregard. *J. Off.*, du 16 novembre 1900. Déb. parl. Ch. des députés, séance du 15, p. 2089.

d'une part du commerce des spiritueux et d'autre part de la liberté de l'industrie pour la rectification de l'alcool ou la préparation des boissons alcooliques.

« L'indemnité à allouer aux industriels « pour les bâtiments ou outillage qui n'auraient pas été repris par l'administration du monopole, devrait être déterminée d'après une déclaration accompagnée d'un état des lieux.

« Quant aux indemnités pour dommages personnels, elles pouvaient être réclamées après quatre années passées dans l'industrie ou la profession :

« 1° Par les industriels qui rectifient l'alcool ou qui préparent des boissons alcooliques, dans le cas où leurs établissements n'auraient pas été rachetés :

« 2° Par les marchands de spiritueux et détaillants ;

« 3° Par les ouvriers professionnels âgés de vingt ans au moment de la promulgation de la loi ;

« 4° Par le personnel technique des usines de rectification ou des fabriques des boissons alcooliques (directeurs d'usines, inspecteurs, surveillants, etc).

« 5° Enfin par les employés ou agents professionnels du commerce des spiritueux (représentants, courtiers, voyageurs etc.) (1). »

La question de l'indemnité ne se posera d'une façon bien certaine que lorsqu'il y aura une inter-

1. Léon Say. Rapport cité, p. 19.

2. Stourm, *op. cit.* p. 275.

diCTION, pour ainsi dire complète, d'exercer tel métier, telle profession, telle carrière. C'est à dire : lorsque l'Etat établira un monopole ; lorsque la loi fera à une industrie, à un commerce une situation telle qu'il s'ensuivra un chômage très étendu et très prolongé ; lorsqu'une atteinte sera portée directement à l'exercice d'une profession, nominativement désignée dans la loi.

Lorsqu'il s'agira d'un monopole, la plupart du temps, l'Etat, aura besoin de la même main-d'œuvre que les industriels expropriés. Pour quelle raison n'emploierait-il pas les ouvriers qui étaient employés dans le même ordre d'industries, les mêmes procédés d'exploitation ? Son intérêt est plutôt de conserver ceux qui ont acquis une réelle expérience dans l'exploitation antérieure au monopole. Cependant, parmi les milliers d'individus que faisait vivre l'industrie expropriée, tous ne pourront pas retrouver place dans les usines officielles. La situation géographique des nouvelles fabriques, leur moindre nombre, l'extension de leurs procédés mécaniques élimineront nécessairement une grande partie de l'ancien personnel (1). Remarquons toutefois que nous sommes en présence de faits ordinaires qui arrivent normalement par suite des inventions nouvelles, du développement du machinisme, et dont il ne serait

1. Stourm, *op. cit.*, p. 275.

pas toujours possible de tenir compte, pour le calcul d'une indemnité.

Il faut maintenant dégager les cas dans lesquels une indemnité devrait être accordée, car on devra, plus que jamais, abandonner toute rigueur de principes et rechercher des éclaircissements dans les faits.

Comme en matière de propriété, si l'atteinte est directe, totale et immédiate, une juste réparation du préjudice causé semble s'imposer parce qu'il y a cessation brusque du travail et partant chômage forcé par le fait même de la loi. Si, au contraire, la loi fixe un certain délai à sa complète application, si elle laisse d'autre part des débouchés assez considérables de telle sorte que la plupart des ouvriers (1) ou un certain nombre d'entre eux puissent gagner un salaire rémunérateur, si le changement de carrière imposé demande un nouvel apprentissage plus ou moins long, de quelle façon va-t-on procéder à l'indemnisation ?

Nous arrivons ainsi à l'importante question de la transformation du travail.

Les intéressés frappés par une loi de cette nature, malgré le dommage réel qui leur est causé, n'éprouvent pas un préjudice de tous points comparable au préjudice causé au propriétaire par une loi atteignant sa propriété. Il n'y a plus là une destruction com-

1. Nous prendrons souvent le mot ouvrier dans son sens le plus large, désignant tous ceux qui exercent une profession, un métier, un emploi.

plète ou partielle de valeur, une dépossession au profit de l'Etat ou au profit d'autres particuliers. L'individu lésé a encore la faculté d'exercer son activité dans une nouvelle profession ; il lui sera possible, pas dans tous les cas toutefois ni dans des conditions favorables comme nous le verrons, de s'adonner à un autre genre de travail.

Aussi l'évaluation de l'indemnité, que l'on pourrait accorder, se fera-t-elle sur des bases spéciales et peu précises.

On tiendra compte tout d'abord de la perte ou de la réduction des profits, des traitements, salaires, en considérant le temps présumé nécessaire aux particuliers en cause, pour acquérir dans une profession analogue une rémunération de leur travail, égale à celle que la loi leur a enlevée (1).

Il est évident d'autre part que l'indemnité à accorder ne pourra pas être la même pour tous les individus atteints par la loi. On devra donc tenir compte de la nature de la profession. Les emplois en effet sont très différents les uns des autres ; dans un même emploi, le rôle, le genre de travail que l'on peut y exercer est extrêmement varié, surtout lors-

1. On peut à ce propos faire un rapprochement avec la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail. « L'ouvrier, dit l'article 3, ou l'employé a droit... pour l'incapacité partielle et permanente à la moitié de la réduction que l'accident aura fait subir au salaire. »

que la division du travail est poussée très loin. On devra aussi calculer le temps que chacun a passé dans chaque emploi et le temps qu'il lui a fallu pour pouvoir exercer moyennement sa profession.

Le taux de l'indemnité devra également varier avec l'âge de chaque individu : les uns, jeunes, n'ayant pas encore acquis des connaissances très étendues, pourront changer de métier sans éprouver un grand préjudice, d'autres, d'un âge plus avancé, n'auront plus cette même activité, cette facilité d'assimilation, ils devront recevoir une plus large réparation.

Les salaires enfin, les traitements divers donneront des indications précieuses et seront la véritable base des indemnités futures.

On voit dès lors qu'il ne serait pas possible d'apporter en cette matière une solution nette et précise, que la liquidation de ces indemnités serait d'une complexité extrême. Il est incontestable que les ouvriers peuvent subir sans aucune compensation un dommage considérable, d'autant plus lourd à supporter qu'il est causé par l'Etat dans l'intérêt général. Mais la réparation, la contrepartie du dommage causé manque de bases certaines parce qu'il est très difficile d'en déterminer l'étendue. Il serait parfois impossible d'entrer dans des détails infimes, de s'occuper pour ainsi dire de chaque individu en particulier. Comment se limiter d'autre part dans la

voie de l'indemnisation ? Comment déterminer exactement ceux qui sont véritablement frappés par la loi ? N'y aura-t-il pas des personnes omises dans la répartition des indemnités ? Et l'on arrive enfin à la question financière qui, nous l'avons vu d'autre part, a bien son importance.

Le législateur devra cependant s'efforcer de faire aux ouvriers une situation meilleure. Mais il devra désigner limitativement, ceux qui auront droit à l'indemnité et déterminer aussi les bases et le taux de l'indemnité. Dans le projet de loi sur le monopole de l'alcool en Allemagne précédemment cité toutes ces questions ont été envisagées. « Ces indemnités personnelles devaient être liquidées en prenant pour bases, d'une part, le temps passé dans l'emploi et la nature de cet emploi, d'autre part le traitement net, salaire du profit des cinq dernières années, aucune indemnité ne pouvait être inférieure au traitement, salaire ou profit d'une année ni supérieure à cinq fois ce chiffre (1). »

En somme ces indemnités représenteraient la plupart du temps des avances de fonds d'après la condition de chacun qui permettraient aux intéressés d'acquérir, si cela était possible, d'autres ressources dans un temps présumé suffisant et nécessaire.

Restent les atteintes portées au travail intellectuel

1. Léon Say. Rapport cité, p. 19 et s.

en ce qui concerne les inventions, les procédés de fabrication, les œuvres littéraires et artistiques. Nous ne voulons pas, à ce propos, entreprendre ici une discussion pour savoir si les brevets d'invention, les marques de fabrique, la propriété littéraire et artistique constituent ou non un droit de propriété ; cette question divise la doctrine ; les uns y voient une propriété réelle, les autres un simple salaire (1). La question n'a qu'un intérêt purement théorique ; il est une chose certaine c'est que tout le monde reconnaît que les auteurs, inventeurs, etc., ont un véritable droit sur leurs œuvres et de plus que ce droit procède incontestablement du travail par la production d'une chose qui n'existait pas auparavant.

La législation en vigueur accorde des garanties déterminées par des règlements sur les brevets d'inventions, les marques de fabrique et la « propriété » littéraire et artistique ou droit d'auteur. Ces règlements eux-mêmes ont causé et peuvent causer des préjudices ; il est vrai aussi qu'ils sont la plupart du temps une source de profits. Ils peuvent être d'ailleurs assimilés à des mesures générales et ne donnent pas lieu à des indemnités.

Mais si des lois frappent directement d'une façon spéciale tel brevet ou tel œuvre d'art, le législateur

1. Cf. M. Planiol, *op. cit.*, t. I, nos 1281 et s.

ne devrait-il pas réparer le dommage causé ? Il n'y a pas lieu de discuter l'opportunité de l'indemnisation : il y a ici des droits reconnus et bien déterminés. Le législateur devra donc indemniser toutes les fois qu'il le pourra financièrement. Il l'a déjà fait en ce qui concerne les marques de fabriques et les brevets d'invention non pas d'une façon distincte, mais en même temps que l'on expropriait des industries, et que l'on accordait des indemnités pour la suppression de ces industries. La question n'a pas été résolue d'une façon plus précise.

En France il n'est pas accordé d'indemnité quand une loi exproprie des œuvres de la pensée. Dans ce cas, il sera facile de déterminer le dommage causé, la mesure qui porte une atteinte spéciale s'attaque forcément d'une façon directe au droit d'auteur. C'est pourquoi quelques lois ont pris soin d'appliquer expressément le principe de l'expropriation pour cause d'utilité publique et de fixer les limites dans lesquelles il peut s'exercer. Il en est ainsi des lois de la Bolivie, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, du Mexique et du Portugal (1) qui limitent généralement l'expropriation au cas où un ouvrage utile n'est pas réédité.

1. Cf. Lyon-Caen et Délalain. *Loi étrangère sur la propriété littéraire et artistique*, t. I. Introduction, p. LV.

CONCLUSION

Ces questions d'indemnité ne peuvent être tranchées par une formule générale, par une règle précise ; elles se présentent sous des aspects tellement divers, elles mettent en conflit des éléments tellement disparates, qu'il faut surtout s'efforcer de concilier les intérêts en présence, et d'envisager dans le passé et dans l'avenir les effets qui vont être la conséquence de la loi nouvelle.

Le problème se posera donc ainsi : Vaut-il mieux pour les habitants d'un pays rester exposés à la chance de supporter sans indemnité les dommages à titre de réciprocité, ou vaut-il mieux acquitter la somme d'impôts nécessaire au paiement des indemnités ?

Pour répondre à cette question, il faut avant tout, que le législateur, lorsqu'il croira qu'il y a un dommage spécial, s'efforce à accorder aux individus lésés la réparation qu'ils sont en droit d'attendre. Il faudra surtout, dans chaque circonstance, apprécier la situation financière et le plus ou moins d'inconvé-

nients que peuvent entraîner les créations ou les augmentations d'impôts. Plus il sera financièrement possible de faire entrer dans les habitudes législatives la réserve du droit à l'indemnité, plus on devra le faire.

Tels sont l'esprit et la tendance actuels de la législation. L'Etat en effet accorde de plus en plus des réparations aux individus auxquels il cause des préjudices. Sans remonter aux époques les plus reculées, nous n'en sommes plus au temps où le Prince, tout puissant, dont les pouvoirs se confondaient avec ceux de l'Etat, n'encourait aucune responsabilité par le fait de l'exercice de la souveraineté (1). La Révolution a proclamé le principe de la propriété privée. La Constituante proclamait en même temps la souveraineté de la nation qu'elle substituait à la souveraineté du droit divin ; elle établissait la séparation des pouvoirs et reconnaissait aux citoyens des droits individuels que la puissance publique avait l'obligation de respecter.

Nous avons vu qu'à cette époque où la propriété foncière était la principale richesse, on ne songeait pas à étendre la responsabilité de l'Etat aux préju-

1. « Cette thèse, cette prétendue doctrine de l'infailibilité de l'Etat ou de son irresponsabilité, n'est plus de notre temps ». M. Bérenger. Disc. parl. Sénat. *J. off.*, du 12 février 1894. Séance du 12, p. 106.

dices causés par les services autres que celui des travaux publics. Les gouvernants eux-mêmes, sous la pression des événements extérieurs et des préoccupations politiques qui les assiégeaient, eurent une certaine tendance à attribuer à la souveraineté d'essence populaire, les caractères d'omnipotence et l'infailibilité que les légistes avaient reconnu à la souveraineté royale (1).

Cependant, le développement des attributions de l'Etat moderne, rendaient plus fréquentes et plus graves les causes de préjudice ; en même temps, les idées de justice au cours du XIX^e siècle devaient peu à peu faire fléchir les vieilles traditions d'irresponsabilité. La doctrine commencera peu à peu cette œuvre en essayant d'appliquer les règles de droit civil. La juridiction administrative pour répondre à des besoins pressants, évoluera tous les jours dans le sens de la réparation en droit et en équité, des dommages toujours plus nombreux, occasionnés par les actes administratifs.

Le législateur lui-même va se départir de cette rigueur de principe et nous avons vu qu'il est entré de plus en plus dans la voie des réparations du préjudice causé à la propriété. Bien plus par la loi du 8 juin 1895, il admet expressément, dans certains

1. Teissier. *De la responsabilité de la puissance publique*. Paris, 1906.

cas, le droit à la réparation des erreurs judiciaires. Les idées échangées, tant au Parlement que dans la doctrine, lors de la discussion de cette loi montrent que les esprits s'orientent nettement dans le sens d'une responsabilité de plus en plus effective de la puissance publique.

On aboutit néanmoins en fait à l'omnipotence législative. Mais il ne faut pas s'alarmer outre mesure de cette souveraineté du Parlement. Si les constitutions ne font que proclamer théoriquement les droits individuels ou si, ne les proclamant pas, elles les considèrent comme définitivement acquis, il ne faut pas croire qu'il n'existe aucune garantie pour maintenir dans son domaine le pouvoir législatif.

Il y aura toujours un pouvoir supérieur à un autre qui ne sera responsable que devant l'opinion du pays. « Dans toute constitution, dit Blackstone, il y a un pouvoir qui garde sans être gardé, qui contrôle sans contrôler et dont les décisions sont suprêmes. » C'est, croyons-nous, dans l'organisation même de la puissance législative « dans les mœurs, dans l'esprit national et peut-être aussi dans l'institution des deux Chambres » (1) que se trouve la meilleure garantie contre les injustices possibles. Nous terminerons par ce conseil donné au législateur par Porta-

1. M. Esmein, *op. cit.*, p. 367.

lis. « Les lois ne sont pas de purs actes de puissance, ce sont des actes de sagesse, de justice et de raison. Le législateur exerce moins une autorité qu'un sacerdoce : il ne doit point perdre de vue que les lois sont faites pour les hommes, et non les hommes pour les lois ; qu'elles doivent être adaptées au caractère, aux habitudes, à la situation du peuple pour lequel elles sont faites ; qu'il faut être sobre de nouveautés en matière de législation, parce que, s'il est possible, dans une institution nouvelle, de calculer les avantages que la théorie nous offre, il ne l'est pas de connaître tous les inconvénients que la pratique seule peut découvrir » (1).

1. *Exposé du titre préliminaire du Code civil.*

Vu : le Doyen,
Ch. LYON-CAEN

Vu : le président de la thèse
LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer :
le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

LIARD

BIBLIOGRAPHIE

BAILBY. — La responsabilité de l'Etat envers les particuliers.

Thèse Bordeaux, 1901.

BARTHÉLEMY (J.). — Responsabilité de l'Etat à raison du préjudice causé par une réforme législative. *Revue du droit public*, janvier 1907.

BATBIE. — *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, 1885-1893, 9 vol., 2^e édit.

BERTHÉLEMY (H.). — *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris, 1900.

BLOCK. — *Dictionnaire de l'administration au mot Indemnité*.

DALLOZ. — *Répertoire de législation*. V. Responsabilité.

DUCROCQ. — *Cours de droit administratif*, 7^e édit., 1897-1905.

DUGUIT. — *L'Etat, le droit et la loi positive*. Paris, 1901.

DUNOYER. — *De la liberté du travail*.

ESMEIN. — *Eléments du droit constitutionnel*. Paris, 1906.

FÉRAUD-GIRAUD. — *Recours à raison des dommages causés par la guerre*. *France judiciaire*, t. 5, 1880-1881, 1^{re} partie.

FONTAINE et PICQUENARD. — *La réglementation nouvelle des bureaux de placement*. Paris, 1905.

GIERKE. — Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung.

GLASSON. — Eléments du droit français. Paris, 1884.

GRASSERIE (Raoul de la). — Loi du 14 mars 1904. Lois Nouvelles, 1904.

HAURIUO. — Actions en indemnité contre l'Etat. Revue du droit public, août 1896.

— Précis de droit administratif. Paris 1897, 3^e édition.

JOUSSELIN. — Des servitudes d'utilité publique.

LABBÉ. — De l'acte législatif. Thèse Paris, 1899.

LAFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative. Paris, 1896.

LARNAUDE. — Les garanties des particuliers contre le législatif (Bulletin de la Société de législation comparée, mars 1902).

— La séparation des pouvoirs en France et aux Etats-Unis (Revue des idées, 15 mai 1905).

— Communication à la Société générale des prisons (Revue pénitentiaire, 1896).

LAROMBIÈRE. — Des obligations, t. V, Paris.

LAURENT. — Principes de droit civil, t. I et XX.

LYON-CAEN et DELALAIN. — Lois françaises et étrangères sur la propriété littéraire et artistique. Paris, 1889.

MEUCCI. — Della responsabilita indiretta della amministrazione publique (archivio guiridicho, t. XXI).

MICHOUD. — Responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses agents. Revue du droit public, 1895.

MORIN. — Les lois relatives à la guerre. Paris, 1870.

Opinion émise dans le sein des neuf Facultés de droit du Royaume sur la propriété des relais de poste et les droits des titulaires à une indemnité par suite de la création des chemins de fer. Paris. Guyot, 1847.

PÉAN. — L'erreur judiciaire. Thèse, Paris, 1895.

PLANIOL. — Traité élémentaire du droit civil. Paris, 1900.

ROGER. — De la responsabilité civile de l'Etat. Thèse, Montpellier, 1900.

SAY (Léon). — Rapport général fait au nom de la commission extra parlementaire des alcools, 31 mai et 21 juin 1888.

SCHWIEDLAND. — Le développement moderne du droit d'indemnité. Revue d'économie politique, 1889.

SOURDAT. — Traité général de la responsabilité ou de l'action en dommages-intérêts en dehors des contrats. Paris, 5^e édit.

STOURM. — Systèmes généraux d'impôts. Paris, 1905.

TARBOURIECH. — Essai sur la propriété. Paris, 1904.

THIERS. — De la propriété. Paris, 1868.

TEISSIER. — De la responsabilité de la puissance publique, Paris, 1906.

TIRARD. — De la responsabilité de la puissance publique. Thèse, Paris, 1906.

VATTEL. — Droit des gens.

Journal officiel de la République française.

Lois et décrets publié par Duvergier.

Moniteur universel.

Recueil des arrêts du Conseil d'Etat.

Revue de la science politique et du droit public.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
CHAPITRE I. — Il ne peut y avoir d'indemnité sans une disposition expresse de la loi.....	11
<i>Section I.</i> — L'Etat n'est pas soumis aux règles de responsabilité de droit commun.....	12
<i>Section II.</i> — Des garanties constitutionnelles..	17
<i>Section III.</i> — Le principe de l'irresponsabilité de l'Etat en matière législative est confirmé par la jurisprudence.....	21
CHAPITRE II. — L'Etat peut-il être déclaré pécuniaire- ment responsable toutes les fois qu'une loi cau- serait un dommage?.....	32
<i>Section I.</i> — Justification pratique de l'irrespon- sabilité de l'Etat.....	33
<i>Section II.</i> — Devoir de l'Etat de respecter les droits individuels.....	40
<i>Section III.</i> — Différentes solutions proposées pour concilier l'intérêt général et l'intérêt par- ticulier.....	46

CHAPITRE III. — Etudes des différentes solutions adop-	
tées dans la pratique par le législateur.	60
<i>Titre I.</i> — Des lois qui ont lésé d'une façon parti-	
culière les intérêts individuels.	63
<i>Section I.</i> — Des lois qui n'ont pas accordé d'in-	
demnité	63
<i>Section II.</i> — Des lois ayant accordé des indem-	
nités	70
<i>Section III.</i> — Des servitudes d'utilité publique.	95
<i>Section IV.</i> — Analyse sommaire de ces diffé-	
rentes lois.	100
<i>Titre II.</i> — Des lois qui ont eu à indemniser les	
dommages causés par le fait de la guerre.	114
<i>Titre III.</i> — Atteintes à la liberté du travail.	122
CONCLUSION.	138

